

Diakonisches Werk
der Evangelischen Kirche
in Deutschland



Deutscher
Caritasverband

Stellungnahme
des Deutschen Caritasverbandes (DCV) und
des Diakonischen Werkes der EKD (DW)
zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts-
und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union

Berlin und Freiburg, 15.05.2007

Herausgeber:
Diakonisches Werk der
Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.

Ansprechpartnerin:
Zentrum Familie, Integration, Bildung, Armut
Katharina Wegner
Telefon (0 30) 8 30 01 - 3 47

Postfach 33 02 20, 14172 Berlin
Reichensteiner Weg 24, 14195 Berlin
Telefon (0 30) 8 30 01 – 0
Telefax (0 30) 8 30 01 – 2 22
E-Mail: flucht@diakonie.de
Internet: <http://www.diakonie.de>

Herausgeber:
Deutscher Caritasverband e. V.

Ansprechpartnerin:
Referat Migration und Integration
Dr. Elke Tießler-Marenda
Telefon (07 61) 2 00 - 3 71

Postfach 4 20, 79004 Freiburg i.Br.
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon (07 61) 2 00 – 0
Telefax (07 61) 2 00 – 2 11
E-Mail: Migration.Integration@caritas.de
Internet: <http://www.caritas.de>

ZUSAMMENFASSUNG

Wie der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom Januar 2006 soll auch der jetzt von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf ausweislich seines Titels der Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union dienen. Betroffen sind u. a. das Aufenthaltsgesetz, das Freizügigkeitsgesetz/EU und das Asylverfahrensgesetz. Der Gesetzentwurf beinhaltet aber auch weitgehende Änderungen des Ausländerrechts und des Staatsangehörigkeitsgesetzes, die nicht durch die Richtlinien veranlasst sind.

Der Gesetzentwurf enthält einige begrüßenswerte Verbesserungen und Klarstellungen, wie etwa die Einbeziehung deutscher Staatsangehöriger in die Integrationskurse und die Schaffung einer gesetzlichen Altfallregelung für langjährig geduldete Ausländer. Wo er die Richtlinien umsetzt, geschieht dies regelmäßig nur restriktiv. Möglichkeiten zur Verschärfung des Ausländerrechts, die die Richtlinien bieten, werden wahrgenommen, humanitäre Verbesserungen unterbleiben hingegen sogar dann, wenn sie europarechtlich verpflichtend geboten sind.

Der restriktive Charakter des Gesetzentwurfes lässt sich exemplarisch an der Änderung der Zweckbestimmung des Aufenthaltsgesetzes festmachen. Bislang diente es u. a. der Förderung der Integration (§ 1 AufenthG). Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde ein Angebot, aber auch eine Pflicht zur Teilnahme an Integrationskursen erstmals per Gesetz geregelt. Der explizite Hinweis, dass Integration auch gefördert werden muss, wird nun aus dem Gesetz gestrichen (vgl. § 1 Abs. 1 AufenthG-E). Es bleibt zwar dabei, dass sie durch Gesetz geregelt wird, allerdings vor allem durch Betonung der Pflicht zur Integration. Das lässt sich an den Sanktionen erkennen, die von Verwaltungszwang über Strafzahlungen bis hin zur Aufenthaltsbeendigung reichen (vgl. § 44 Abs. 3 AufenthG-E). Integrationsprozesse beruhen jedoch auf Gegenseitigkeit und werden durch derartige einseitige Zwangsmaßnahmen nicht voran gebracht.

Ein zentraler Kritikpunkt für Caritas und Diakonie sind die vorgesehenen Verschärfungen bei der Familienzusammenführung. Der Bekämpfung von Schein- und Zwangsehen sowie der Verbesserung der Integration von Familien kommt hohe Relevanz zu. Allerdings sind die vorgesehenen Regelungen zur Erreichung dieser Ziele nicht das geeignete Mittel. Statt wirksam gegen die genannten Phänomene vorzugehen, werden alle Ehen mit einem ausländischen Partner unter den Generalverdacht gestellt, dass der Abschluss dieser Ehen unter Zwang oder mit Täuschungsabsicht erfolgt. Dies stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in den Schutz von Ehe und der Familie dar und muss deshalb unterbleiben.

Aus Sicht von Caritas und Diakonie ist es nicht akzeptabel, dass der Anspruch auf Ehegattennachzug zu Deutschen nicht mehr unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts sein soll, und damit einhergehend, dass Ausländer in den ersten drei Monaten nach Einreise

in der Regel keine Leistungen nach dem SGB II erhalten sollen. Die freie Wahl des Partners und das familiäre Zusammenleben in Deutschland ist nicht allein ein Recht der Deutschen, die es sich finanziell leisten können. Es darf auch bei eingebürgerten Deutschen nicht ausländer- oder sozialrechtlich unterbunden werden. Die deutsche Staatsbürgerschaft vermittelt allen die gleichen Rechte. Die geplante Beschränkung des Ehegattennachzugs zu Deutschen ist nicht verfassungskonform.

Die flüchtlingsspezifischen Regelungen setzen die europäischen Vorgaben nur ungenügend um. Insbesondere bleiben erhebliche Defizite beim Schutz von Bürgerkriegsflüchtlingen und Opfern innerstaatlicher Auseinandersetzungen. Auch die psychosoziale Versorgung wird nicht ausreichend gestärkt, das Kindeswohl findet nur unzureichend Beachtung. Die Integration von Flüchtlingen und ihren Familienangehörigen wird erschwert, indem die Regelungen zum Widerruf und zur Aufenthaltsverfestigung verschärft werden.

Die Kettenduldungen werden nicht abgeschafft; es werden im Gegenteil sogar neue Duldungsgründe geschaffen. Begrüßenswert ist, dass der Gesetzentwurf eine gesetzliche Bleiberechtsregelung enthält. Leider sind die vorgeschlagenen Regelungen nicht ausreichend. So bewirkt bereits die Stichtagsregelung eine starke Einschränkung der Zahl derjenige, die von der Regelung erreicht werden sollen. Positiv zu bewerten ist zwar die vorgesehene befristete Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ mit der Möglichkeit der Arbeitssuche bis Ende 2009. Ein Großteil der Langzeitgeduldeten wird aber wegen eines Ausschlussgrundes kein Bleiberecht erhalten. Zudem fehlt es an Ausnahmeregelungen für erwerbsunfähige, alte, behinderte, traumatisierte Menschen. Viele von ihnen werden kein Bleiberecht erhalten, weil sie ihren Lebensunterhalt nicht eigenständig und ohne öffentliche Leistungen dauerhaft sichern können.

Aus Sicht von Caritas und Diakonie ist es wünschenswert, dass Eingewanderte die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Einbürgerungswillige weisen mit der bewussten Entscheidung, die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben zu wollen, darauf hin, dass sie sich als Teil dieser Gesellschaft empfinden, sich mit ihren Werten identifizieren und sich aktiv an der Gestaltung des Zusammenlebens in Deutschland beteiligen wollen. Die Einbürgerung von Migranten ist auch für die aufnehmende Gesellschaft ein bedeutsamer Vorgang. Sie markiert einen Meilenstein im Integrationsprozess. Die geplanten neuen Hürden bei der Einbürgerung sind integrationspolitisch kontraproduktiv. Der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft nach geltendem Recht ist bereits an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen geknüpft, die aus Sicht von Caritas und Diakonie ausreichen.

Insgesamt gesehen wird der Gesetzentwurf nicht den europäischen Vorgaben gerecht. Nach Einschätzung von Diakonie und Caritas ist er in Teilen verfassungswidrig. Nach Auffassung beider Verbände entspricht er zudem nicht den gängigen humanitären Standards.

Zu den Änderungen im Einzelnen:

I. ÄNDERUNGEN DES AUFENTHALTSGESETZES (ART. 1)

1. Sicherung des Lebensunterhalts

a. Kinderzuschlag (§ 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E)

In der Regel muss zur Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels der Lebensunterhalt eines Ausländers ohne die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesichert sein. Im neu gefassten § 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E wird klargestellt, dass der Kinderzuschlag dabei außer Betracht bleibt.

Bewertung

Diese Klarstellung wird von Caritas und Diakonie begrüßt.

b. Krankenversicherungsschutz (§ 2 Abs. 3 S. 3 AufenthG-E)

Zu einem gesicherten Lebensunterhalt gehört ausreichender Krankenversicherungsschutz. Dieser soll nach der Neuregelung dann gegeben sein, wenn der Ausländer in einer gesetzlichen Krankenversicherung versichert ist (§ 2 Abs. 3 S. 3 AufenthG-E).

Bewertung

Diese Änderung erfolgt nicht in Umsetzung einer EU-Richtlinie. Die Regelung könnte sich für Ausländer als problematisch erweisen, die nicht in einer gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind. Ob auch eine private Versicherung ausreicht, etwa der neue Basistarif der Privaten Krankenversicherungen, wird nicht hinlänglich deutlich. Sofern überhaupt Bedarf an dieser Neuregelung besteht, sollte sie daher auch andere Formen des Versicherungsschutzes einbeziehen.

2. Langaufhältige Drittstaatler

a. Verweigerung der Niederlassungserlaubnis aus Gründen der Sicherheit und Ordnung (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E)

§ 9 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG soll dahingehend geändert werden, dass die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nicht mehr davon abhängig gemacht wird, dass in den letzten drei Jahren keine Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat zu mindestens sechs Monaten Freiheitsstrafe bzw. 150 Tagesätzen erfolgt sein darf, sondern dass keine Gründe der Sicherheit und Ordnung der Erteilung des Titels entgegen stehen.

Bewertung

Die Neuregelung dient laut Begründung der Angleichung der Niederlassungserlaubnis an den neuen Daueraufenthalt-EG. Diese Angleichung ist unnötig, da es sich hier um verschiedene Titel handelt mit jeweils abweichenden Erteilungsvoraussetzungen. Das „feste Kriterium“ Verurteilung wegen einer Straftat als Erteilungshindernis wird aufgegeben und durch eine Gefahrenprognose ersetzt. Damit geht die Berechenbarkeit, wann ein Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis besteht und wann nicht, verloren. Caritas und Diakonie lehnen diese Gesetzesänderung daher ab.

b. *Daueraufenthalt-EG (§§ 9 a-c AufenthG-E)*

§§ 9 a-c AufenthG-E dienen der Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG (Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Daueraufenthaltsrichtlinie schafft einen einheitlichen Daueraufenthaltsstatus für Nicht-EU-Bürger, die sich seit fünf Jahren rechtmäßig in der EU aufhalten und weitere in der Richtlinie genannte Voraussetzungen erfüllen. Der Titel ermöglicht es dem Drittstaatsangehörigen unter bestimmten Umständen, sich länger als drei Monate im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates der EU aufzuhalten.

Bewertung

Die Regelungen im AufenthG-E entsprechen teilweise nicht dem Wortlaut der Bestimmungen in der Daueraufenthaltsrichtlinie, die zwingenden Charakter haben. Sie ist damit unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und der einheitliche Anwendung des europäischen Gemeinschaftsrechts problematisch.

Ausschluss von Besitzern eines humanitären Aufenthaltstitels

§ 9a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E schließt alle Inhaber eines Aufenthaltstitel nach dem 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes - außer nach § 23 Abs. 2 - von der Erteilung der Daueraufenthaltserlaubnis-EG aus. Tatsächlich erstreckt sich der Anwendungsbereich der Richtlinie nicht auf vorübergehend Schutzsuchende, anerkannte Flüchtlinge, Ausländer, die subsidiären Schutz genießen, und solche, über deren Status noch nicht entschieden wurde (Art. 3 Abs. 2 Nr. c RL 2003/109/EG). Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 1 und 2 sowie Abs. 3 und § 24 AufenthG sind demnach zulässigerweise vom Daueraufenthalt-EG ausgenommen.¹ Die Regelung in § 9a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E geht aber darüber hinaus: Es werden auch diejenigen Personen ausgeschlossen, die zwar als Schutzsuchende eingereist sind, deren Aufenthaltsrecht mittlerweile aber auf der langen Aufenthaltsdauer und der Erbringung von Integrationsleistungen beruht. Dies gilt z. B. für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 23 Abs. 1 AufenthG, die im Rahmen der Bleiberechtsregelung erteilt

¹ Zum subsidiären Schutz nach Gemeinschaftsrecht: Richtlinie 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie)

wurde bzw. wird oder die eine Niederlassungserlaubnis gem. § 26 Abs. 4 AufenthG erhalten. Aus Sicht von Caritas und Diakonie darf diese Gruppe nicht vom Anwendungsbereich der Daueraufenthaltserlaubnis-EG ausgeschlossen werden. § 9a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E muss entsprechend geändert werden.

Rechtmäßiger Aufenthalt

In § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG-E wird der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 der Daueraufenthaltsrichtlinie nicht korrekt übernommen. Die Daueraufenthaltsrichtlinie verlangt, dass der Ausländer sich unmittelbar vor Stellung des entsprechenden Antrags fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates aufgehalten hat. Statt „rechtmäßiger Aufenthalt“ setzt § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG aber einen „Aufenthaltstitel“ voraus. Es gibt aber auch andere Aufenthalte, die rechtmäßig sind, bei denen der Ausländer keinen Aufenthaltstitel besitzt, wie z. B. der erlaubnisfreie Aufenthalt oder die in der Praxis häufige Aufenthaltsfiktion. Auch der Aufenthalt eines Asylbewerbers ist meist rechtmäßig. § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG-E muss entsprechend korrigiert werden.

Ausschluss aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung

In § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 5 AufenthG-E wird der Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 der Daueraufenthaltsrichtlinie nicht korrekt abgebildet. Der Ausschluss aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erfordert eine angemessene Berücksichtigung der Dauer des bisherigen Aufenthalts und dem Bestehen von Bindungen im Bundesgebiet. § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 5 AufenthG-E schreibt nur eine „Berücksichtigung“ vor. § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 5 AufenthG-E muss entsprechend ergänzt werden.

Sicherung des Lebensunterhaltes

In § 9c AufenthG-E wird das Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhaltes konkretisiert. Die dort formulierten Anforderungen sind in dieser Form durch die Daueraufenthaltsrichtlinie nicht gedeckt. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie verlangt feste und regelmäßige Einkünfte und ausreichenden Krankenversicherungsschutz. Erwägungsgrund Nr. 7 der Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedsstaaten, anhand von Sozialversicherungs- und Steuernachweisen festzustellen, ob regelmäßige und feste Einkünfte vorliegen; dadurch dürfen jedoch keine zusätzlichen Voraussetzungen eingeführt werden, die durch den Wortlaut der Richtlinie selbst nicht gedeckt sind. Aufwendungen für eine angemessene Altersversorgung (§ 9c S. 1 Nr. 2 AufenthG-E) und der Nachweis, dass die steuerlichen Verpflichtungen erfüllt sind (§ 9c S. 1 Nr. 1 AufenthG-E), können folglich nicht zur Voraussetzung des Daueraufenthalts/EU gemacht werden, sie dürfen lediglich als Kriterien herangezogen werden, ob „feste und regelmäßige Einkünfte“ vorliegen. § 9c AufenthG-E ist entsprechend zu ändern.

Grundsatz der Gleichbehandlung

Der Grundsatz der Gleichbehandlung in Art. 11 der Richtlinie wird durch das Richtlinienumsetzungsgesetz nicht ordnungsgemäß in deutsches Recht umgesetzt. Es würde sich anbieten, den in Art. 11 formulierten Grundsatz der Gleichbehandlung wörtlich in § 9a Abs. 1 AufenthG-E zu übernehmen oder zumindest darin festzuschreiben, dass Art. 11 der Richtlinie auf die Inhaber dieses Aufenthaltstitels Anwendung findet.

Abschreckende Verwaltungsgebühren

Dem Ziel der Daueraufenthaltsrichtlinie, den Status von langfristig Aufenthaltsberechtigten dem Status von Unionsbürgern so weit wie möglich anzugleichen, laufen auch die Gebührenregelungen zuwider. Beantragt eine Ausländer sowohl die Niederlassungserlaubnis als auch die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG beträgt die Gebühr jeweils 85,00 € und wird zwei mal fällig (vgl. § 44 AufenthV und § 44a AufenthV-E) und dies dann für jeden Familienangehörigen. Diese Gebühren wirken abschreckend. Es sollte zumindest in der Aufenthaltsverordnung klar gestellt werden, dass die Gebühr von 85,00 € im Falle der Beantragung von Niederlassungserlaubnis und Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG nur einmal zu entrichten ist.

c. Freizügigkeit für langfristig Aufenthaltsberechtigte (§ 38 a AufenthG-E)

Auch § 38a AufenthG-E dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG (Daueraufenthaltsrichtlinie). Danach darf sich ein Ausländer, der in einem anderen Mitgliedstaat der EU die Rechtstellung eines langfristigen Aufenthaltsberechtigten inne hat, sich für einen Aufenthalt von über drei Monaten in Deutschland aufhalten.

Bewertung

Der Arbeitsmarktzugang von langfristig Aufenthaltsberechtigten ist im ersten Jahr ihres Aufenthalts beschränkt (§ 38a Abs. 3 AufenthG-E). Diese Einschränkung der Arbeitsaufnahme ist nach der Richtlinie zwar zulässig (Art. 14 Abs. 3 RL 2003/109/EG), aber dennoch bedauerlich, da sie dem Ziel zuwider läuft, den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen weitgehend dem von Unionsbürgern anzunähern (vgl. Erwägungsgrund 2 RL 2003/109/EG). Weiter wird die frühzeitige Integration eines Personenkreises gehindert, dem nach einem Jahr Aufenthalt der uneingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden muss (vgl. Art. 21 Abs. 2 RL 2003/109/EG, § 38a Abs. 4 AufenthG-E).

3. Selbständig Erwerbstätige

a. Überprüfung der Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit (§ 4 Abs. 3 AufenthG-E, § 98 Abs. 2a und Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E, §§ 2 Abs. 1 Nr. 4b, 11 SchwarzArbG-E)

Wer im Bundesgebiet einen Ausländer beschäftigt oder mit nachhaltigen entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt, muss künftig prüfen, ob der Aufenthaltsstatus des Ausländers die Erwerbstätigkeit erlaubt (§ 4 Abs. 3 S. 4 AufenthG-E).

Künftig handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder leichtfertig einen Ausländer entgegen § 4 Abs. 3 S. 2 mit einer nachhaltigen entgeltlichen selbständigen Tätigkeit beauftragt (§ 98 Abs. 2a AufenthG-E). Die Ordnungswidrigkeit kann mit einem Bußgeld bis zu 500.000,00 € belegt werden (§ 98 Abs. 5 AufenthG-E). Gem. § 98 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E handelt der Beauftragte ebenfalls ordnungswidrig und kann mit einem Bußgeld bis zu 5.000,00 € belangt werden (§ 98 Abs. 5 AufenthG-E). Gem. § 11 Abs. 1 Nr. 2c SchwarzArbG ist die beharrliche Wiederholung beider Ordnungswidrigkeiten eine Straftat.

Die Änderung in § 2 SchwarzArbG sieht eine entsprechende Prüfaufgabe für die Zollverwaltung vor.

Bewertung

Ziel dieser Neuregelung ist die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Dem Ziel ist an sich zuzustimmen, die vorgesehene Regelung ist aber sehr problematisch, da sie diskriminierend wirken kann.

Künftig sind auch Privatpersonen verpflichtet, die Staatsangehörigkeit und den Aufenthaltstitel von Personen zu überprüfen, die „nachhaltig zu entgeltlichen Dienst- oder Werkvertragsleistungen“ verpflichtet werden (§ 4 Abs. 3 S. 4 AufenthG-E). Wer dies nicht tut, handelt fahrlässig und kann wegen einer Ordnungswidrigkeit verfolgt werden (vgl. § 404 SGB III, § 98 Abs. 2 Nr. 2 a AufenthG-E). Dabei obliegt es dem Einzelnen, den unbestimmten Rechtsbegriff der „nachhaltigen“ Verpflichtung zu entgeltlichen Dienst- oder Werkvertragsleistungen zu füllen. Die Pflichten, die § 4 Abs. 3 AufenthG-E auch privaten Auftraggebern auferlegt, werden diese davon abhalten, ausländisch wirkenden Selbständigen Aufträge zu erteilen, um kein Risiko einzugehen, auch wenn diese Personen Deutsche sind.

Die Regelungen haben diskriminierenden Charakter. Zum einen, weil damit nur bei Ausländern die Schwarzarbeit sanktioniert wird. Zum anderen, weil die Auftragsvergabe an schwarzarbeitende Deutsche nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz bei vergleichbarer Intensität mit einem geringeren Bußgeldrahmen bedroht wird (vgl. § 8 SchwarzArbG, § 404 SGB III, §§ 95 ff. AufenthG).

Die Regelungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sollten aus Sicht von Caritas und Diakonie im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz zusammengeführt werden. Dabei ist darauf zu

achten, dass sich die Sanktionen an der Tat und nicht an der Staatsangehörigkeit des Auftragnehmers orientieren.

b. *Aufenthaltserlaubnis für neu einreisende Freiberufler (§ 21 Abs. 5 AufenthG-E)*

In § 21 Abs. 5 AufenthG-E wird als neuer Titel die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausübung einer freiberuflichen, selbständigen Tätigkeit geschaffen.

Bewertung

Die Voraussetzungen des § 21 AufenthG waren nur auf Unternehmensgründer, nicht aber auf Kleingewerbetreibende oder Freiberufler zugeschnitten. Es ist zu begrüßen, dass mit dem neuen § 21 Abs. 5 AufenthG-E nun auch die Niederlassung von Freiberuflern möglich wird.

c. *Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit (§ 21 Abs. 6 AufenthG-E)*

Der neue § 21 Abs. 6 AufenthG-E ermöglicht, Ausländern, die eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Zweck haben, die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit zu erlauben, wenn die nach sonstigen Vorschriften erforderlichen Erlaubnisse vorliegen.

Bewertung

Auch diese Neuregelung ist notwendig und sinnvoll. Ausländern, die eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Zweck haben, können damit eine selbständige Tätigkeit aufnehmen, ohne dass die engeren Kriterien in § 21 Abs. 1 bis 5 AufenthG beachtet werden müssen. Überprüft werden darf nur noch, ob die entsprechenden Berufszugangsvoraussetzungen vorliegen.

Von der Systematik her sollte die Neuregelung in den allgemeinen Teil (z. B. in § 4 AufenthG) eingefügt werden.

4. Familienzusammenführung

a. *Scheinehen und Zweckadoptionen (§ 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG-E)*

§ 27 Abs. 1 a Nr. 1 AufenthG-E sieht vor, dass der Familiennachzug nicht zugelassen werden darf, wenn feststeht, dass die Ehe oder das Verwandtschaftsverhältnis nur zu dem Zweck geschlossen wurde, dem nachziehenden Partner die Einreise nach und den Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen. Die Regelung gilt auch für die Familienzusammenführung zu Deutschen.

Bewertung

Die Neuregelung soll laut Gesetzesbegründung einen Ausschlussgrund für Zweckehen oder Zweckadoption normieren und ihnen damit den Anreiz nehmen. Mit dem Ausschluss der Zweckadoption soll auch der „Handel“ mit Kindern aus Armutsregionen bekämpft werden.

Gem. Art. 16 Abs. 2 b der Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG sind die Mitgliedsstaaten dem Grundsatz nach ermächtigt, derartige Regelungen zu treffen.

Anders als noch im Referentenentwurf vom Januar 2006 wird den Ehepartnern nun nicht mehr aufgebürdet, beweisen zu müssen, dass keine Scheinehe vorliegt. Allerdings halten Caritas und Diakonie auch die nun gefundene Regelung für problematisch.

Schon jetzt findet der Ehegattennachzug nur unter der Maßgabe der Verwirklichung der familiären Gemeinschaft statt. Die Behörden können bei einem konkreten Verdacht weitgehende Ermittlungen durchführen, beispielsweise zu tatsächlichen Kontakten, Lebensumständen oder wirtschaftlichen Umständen unter Hinzuziehung etwa von Mietvertrag, Versicherungs- oder Bankunterlagen. Insoweit mag die vorgesehene Regelung nur als Klarstellung erscheinen. Die Neuregelung hält aber letztlich die Behörden dazu an, noch eingehender als bisher zu überprüfen, ob eine Zweckehe vorliegt. Ehen mit ausländischen Partnern werden noch stärker als bisher dem generellen Verdacht der Scheinehe ausgesetzt sein und die Zahl der sehr langwierigen und teilweise als demütigend empfundenen Verfahren werden zunehmen. Damit greift die geplante Regelung aus Sicht von Caritas und Diakonie unzulässig in den grundgesetzlichen Schutz der Ehe ein. Da das geltende Recht eine mehr als ausreichende Handhabe bietet, um das gewünschte Ziel zu erreichen, sollte die vorgesehene Verschärfung beim Ehegattennachzug unterbleiben.

Mit Blick auf Zweckadoptionen stellt die Gesetzesbegründung klar, dass Adoptionen nicht gemeint sind, deren Ziel eine Eltern-Kind-Beziehung ist, auch wenn der Umstand der besseren Lebensverhältnisse in Deutschland eine gewisse Rolle spielt. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Auslandsadoptionen, die sich in einem Graubereich bewegen, von den Eltern trotz verschiedenster Schwierigkeiten aus einem intensiven Kinderwunsch heraus herbeigeführt wurden. Der „Handel“ mit Kindern aus Armutsregionen lässt sich mit der geplanten Neuregelung mithin nicht bekämpfen. Erfasst werden nur Fälle, bei denen es ausschließlich um die Ermöglichung von Einreise und Aufenthalt geht. Angaben über die Anzahl von derartigen Adoptionsfällen werden in der Gesetzesbegründung nicht geliefert. Freilich weist die Begründung zu recht darauf hin, dass die Neuregelung unabhängig von sonstigen Gegebenheiten Signalwirkung entfalten wird. Diese wird allerdings derart sein, dass den Familien signalisiert wird, eine Adoption ausländischer Kinder ist eine Adoption zweiter Klasse, die unter dem Verdacht steht, eine negativ besetzte Zweckadoption zu sein. Aus diesen Gründen lehnen Caritas und Diakonie auch diese Neuregelung ab.

b. Keine Aufenthaltserlaubnis bei Zwangsehen (§ 27 Abs. 1a Nr. 2 AufenthG-E)

§ 27 Abs. 1 a Nr. 2 AufenthG-E sieht vor, dass der Ehegattennachzug nicht zugelassen werden darf, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass einer der Ehepartner zur Eingehung der Ehe genötigt wurde.

Bewertung

Die Regelung soll der Bekämpfung von Zwangsehen dienen – ein Anliegen, dass Caritas und Diakonie ausdrücklich unterstützen. Zu begrüßen ist, dass laut Gesetzesbegründung arrangierte Ehen, die auf freier Willensentscheidung der beiden Eheschließenden beruhen, nicht unter diese Regelung fallen. Damit wird klargestellt, dass den Eheleuten, bei aller Abgrenzungsproblematik, die Wahl über die Art der Eheanbahnung überlassen bleibt.

Anders als in § 27 Abs. 1 a Nr. 1 AufenthG-E mit Blick auf Scheinehen muss für diesen Versagungsgrund nicht feststehen, dass es sich um eine Zwangsehe handelt, sondern es genügen tatsächliche Anhaltspunkte, da es nicht nur um ordnungspolitische Gesichtspunkte, sondern um den Schutz elementarer Menschenrechte geht.

Das Problem der Zwangsverheiratungen existiert und es muss bekämpft werden. Allerdings liegen keinerlei verlässliche Daten über das tatsächliche Ausmaß von Zwangsehen vor. Ob die Verhinderung des Ehegattennachzugs dafür ein geeignetes Mittel ist, ist umstritten. Unbestritten ist, dass die Opfer von Zwangsehen Hilfe, Betreuung und Beratung brauchen. Ist das Opfer der zuziehende Ehepartner erhält er diese Hilfe in der Regel nicht. Caritas und Diakonie würden es daher vorziehen, wenn zunächst mehr Erkenntnisse über Zwangsehen und ihre Verhinderung vorlägen, bevor derartig einschneidende Gesetzesänderungen vorgenommen werden. Die Feststellung einer Zwangsehe muss für das Opfer entsprechende Hilfestellung und nicht ausländerrechtliche Sanktionen zur Folge haben.

c. Sicherung des Lebensunterhalts bei der Familienzusammenführung zu Deutschen (§§ 27 Abs. 3 S. 1, 28 AufenthG-E, § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II)

Gem. § 27 Abs. 3 S. 1 AufenthG konnte die Familienzusammenführung zu Deutschen und zu Ausländern versagt werden, wenn der Zusammenführende für den Unterhalt von anderen ausländischen Angehörigen auf Leistungen nach SGB II oder SGB XII angewiesen war. Da das Wort „ausländische“ gestrichen werden soll, gilt das künftig auch mit Blick auf deutsche Familienangehörige.

In § 28 Abs. 1 S. 1 wird gestrichen, dass der Anspruch auf Familienzusammenführung zu Deutschen generell unabhängig von der Sicherung der Lebensunterhaltes ist. Beim Ehegattennachzug ist nur noch eine Soll-Regelung vorgesehen (§ 28 Abs. 1 S. 2 AufenthG-E).

Ergänzt werden diese Regelungen durch eine Neufassung von § 7 Abs. SGB II. Demnach erhalten neu einreisende Ausländer, die nicht Arbeitnehmer oder Selbständige sind, in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts keine Leistungen.

Bewertung

Die Regelungen werden damit begründet, dass der Zuzug in die Sozialsysteme unterbunden werden und Integration gefördert werden soll.

Der Ehegattennachzug zu Deutschen soll laut Gesetzesbegründung nur bei Vorliegen besonderer Umstände von der Sicherung des Lebensunterhaltes abhängig gemacht werden. Gemeint sind Doppelstaatler, Deutsche, die lange im Herkunftsland des Ehepartners gelebt haben, und Eingebürgerte. Bei diesen Personen unterstellt der Gesetzgeber, ihnen sei die Begründung der ehelichen Lebensgemeinschaft im Ausland zumutbar. Außerdem soll insbesondere Eingebürgerten ein „Anreiz“ zur Integration geboten werden und Missbrauch durch Vortäuschen einer ehelichen Lebensgemeinschaft eingeschränkt werden.

Diese Regelung und ihre Begründungen stoßen bei Caritas und Diakonie auf tief greifende Bedenken.

Die Änderungen in § 28 AufenthG-E und § 7 SGB II führen in ihrer Kombination dazu, dass der Ehegattennachzug entweder unmittelbar ausländerrechtlich oder mittelbar sozialrechtlich unterbunden wird. Das Grundrecht auf Ehe und Familie gemäß Art. 6 GG umfasst auch das Recht auf die freie Wahl des Partners und auf das familiäre Zusammenleben in Deutschland. Die Wahrnehmung dieses Rechts wird jedoch nach der vorgeschlagenen Regelung allein Deutschen, die es sich finanziell leisten können oder die seit Geburt Deutsche sind, möglich sein.

Die unterschiedliche Behandlung von deutschen Staatsbürgern nach ethnischer Herkunft und vorhergehendem Wohnsitz ist aus Sicht von Caritas und Diakonie ein eklatanter Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG. Deutsche können sich in ihrem Anspruch auf Familienzusammenführung auf Art. 6 Abs. 1 GG und das Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 11 GG berufen. Der deutsche Ehepartner hat ein uneingeschränktes Aufenthaltsrecht in Deutschland. Art. 6 Abs. 1 GG gebietet es daher regelmäßig, den Nachzug des ausländischen Ehegatten zu erlauben.²

Mit Blick auf Fälle des Vortäuschens einer Ehe ist die geplante Regelung unnötig, da in derartigen Fällen die Familienzusammenführung bereits wegen Führens eines Scheinehe unterbunden werden kann (vgl. oben Punkt I.4.a). Die hier geplante Regelung stellt somit Ehen von sozial Schwächeren unter einen Generalverdacht der Scheinehe und verhindert das Zusammenleben ohne weitere Prüfung, ob tatsächlich ein Missbrauchsfall vorliegt. Dies steht im Widerspruch zu Familienzusammenführungsrichtlinie, die das Feststehen einer Scheinehe voraussetzt, und dürfte, da es keine Möglichkeit des „Gegenbeweises“ gibt, mit Art. 1 Abs. 1 GG i. v. m. Art. 2 Abs. 1 GG nur schwerlich zu vereinbaren sein.³

² BVerfGE, 51, 386; v.Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Bonner GG, Art. 6 Abs. 1 Rn. 125; Renner, Kommentar zum Ausländerrecht, § 28 Rn. 2

³ vgl. Beschluss des BVerfG vom 12. Mai 1987, BVerfGE 76, 1 (61)

Deutschen, die länger mit ihrem Partner im Ausland leben möchten, wird mit der Regelung in Zeiten der Globalisierung signalisiert, dass sie Deutschland besser nicht verlassen sollten, wenn sie nicht zu Staatsbürgern mit weniger Rechten werden wollen.

Problematisch ist die Neuregelung aber auch, weil sie Auswirkungen auf die Frage hat, ob ein Familienangehöriger, der sich bereits in Deutschland befindet, zunächst das Visumsverfahren nachholen muss. § 5 Abs. 2 AufenthG verlangt im Grundsatz, dass der Ausländer mit dem erforderlichen Visum einreist. Hiervon kann nach § 5 Abs. 2 S. 2 AufenthG abgesehen werden, wenn die Voraussetzungen eines „Anspruchs auf Erteilung“ erfüllt sind. Nach § 39 Nr. 5 der Aufenthaltsverordnung gilt das für einen Ausländer, der eine Duldung besitzt und „auf Grund einer Eheschließung im Bundesgebiet oder der Geburt eines Kindes einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erworben hat.“ Die Herabsetzung des Anspruches auf eine „Soll“- bzw. „Kann“-Regelung in § 28 Abs. 1 AufenthG-E hätte zur Folge, dass in derartigen Fällen kein Anspruch auf Erteilung besteht und folglich der Ehepartner bzw. Elternteil erst in den Staat der Staatsangehörigkeit ausreisen müsste, um das Visumsverfahren nachzuholen. Dies ist nicht nur für die Familie mit erheblichen unnötigen Folgekosten verbunden. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass damit der Familiennachzug in der Praxis über Jahre unterbunden werden kann. Anstelle der Nachholung des Visumsverfahrens bliebe dem Ehepartner oder Elternteil nur die „Duldung“ auf der Grundlage eines aus Art. 6 GG resultierenden Abschiebungsverbots. Im Ergebnis würde dadurch das Ziel, „Kettenduldungen“ zu verringern, konterkariert.

d. Aufenthaltsverfestigung von Angehörigen eines Ausländers mit humanitärem Aufenthaltsrecht (§ 29 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E)

In § 29 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E wird § 26 Abs. 4 AufenthG für die Angehörigen von Ausländern mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis für entsprechend anwendbar erklärt.

Bewertung

Gem. § 26 Abs. 4 S. 1 AufenthG kann eine Niederlassungserlaubnis nach siebenjährigem Besitz der Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die besonderen Erteilungsvoraussetzungen des § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 bis 9 AufenthG erfüllt sind. Es ist strittig, ob die Verfestigung humanitärer Aufenthaltstitel nur gem. § 26 Abs. 3 oder Abs. 4 AufenthG oder auch gem. § 9 AufenthG erfolgt.⁴ Soweit der ersten Meinung gefolgt wird, stellt die Gesetzesänderung eine unnötige Verzögerung der Aufenthaltsverfestigung dar, mit der die Angehörigen von Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel schlechter gestellt werden als die An-

⁴ vgl. Storr/Wenger/Eberle/Albrecht/Zimmermann-Kreher, § 26 Rn. 7.; Tießler-Marenda, Ausländerrecht und Bundesvertriebenenrecht, Freiburg 2006, S. 75 f.; Vorläufige Anwendungshinweise des BMI vom 22.12.2004, Nr. 9.2.1.3. VAH AufenthG

gehörigen von anderen Ausländern.

e. Mindestalter bei Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E)

Gem. § 30 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E müssen beim Ehegattennachzug beide Ehepartner mindestens das 18. Lebensjahr vollendet haben. Gem. § 28 Abs. 2 S. 5 AufenthG-E gilt diese Regelung auch beim Ehegattennachzug zu einem Deutschen.

Bewertung

Ziel dieser Neuregelung ist es Zwangsverheiratungen zu verhindern. Caritas und Diakonie unterstützen dieses Anliegen. Allerdings scheint es zweifelhaft, ob die Festsetzung eines Nachzugsalters ein geeignetes Mittel ist. Dies lässt sich schon deshalb bestreiten, weil die Zwangsehen zwischen bereits in Deutschland lebenden Personen und solchen mit eigenem Aufenthaltsrecht nicht erfasst sind. Zudem liegen, wie bereits festgestellt, bisher keine verlässliche Daten über das tatsächliche Ausmaß von Zwangsehen vor. Als Begründung der Geeignetheit der Festlegung eines Mindestalters zur Verhinderung von Zwangsehen dienen folglich auch ausschließlich Hypothesen.

Ein Eingriff in das Recht nach Art. 6 GG, eine Ehe zu führen, durch die Festlegung eines Nachzugsalters in der Mehrheit der Fälle ohne Anknüpfung an eigenes Fehlverhalten ist daher aus Sicht von Caritas und Diakonie verfassungsrechtlich zumindest problematisch. Der Gesetzgeber wäre deshalb besser beraten, ein effektives System der Hilfestellung aufzubauen und insbesondere von Zwangsehen Betroffenen ein Rückkehrrecht und ein eigenständiges Aufenthaltsrecht nicht länger wegen angeblicher Missbrauchsgefahr zu verweigern.

f. Sprachkenntnisse beim Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 AufenthG-E)

Gem. § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E muss beim Ehegattennachzug der nachziehende Ehepartner künftig nachweisen, dass er sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann. Gem. § 28 Abs. 2 S. 5 AufenthG-E gilt diese Regelung auch beim Ehegattennachzug zu einem Deutschen.

Bei Ehen von Hochqualifizierten, Forschern und Selbstständigen sowie Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen und Besitzern einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG, die schon vor dem Zuzug des Stammberechtigten bestand, ist von dieser Voraussetzung abzusehen (§ 30 Abs. 1 S. 2 und S. 3 Nr. 1 AufenthG-E).

Keine Sprachkenntnisse benötigen weiter Personen, die wegen Krankheit oder Behinderung zum Spracherwerb nicht in der Lage sind, die einen geringen Integrationsbedarf haben, die nach Einreise keinen Anspruch auf einen Integrationskurs hätten oder die wegen ihrer Staatsangehörigkeit auch für längere Aufenthalte visumsfrei nach Deutschland einreisen können wie Japaner oder US-Amerikaner (§ 30 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E).

Bewertung

Als Begründung für die Änderung wird genannt, dass sie der besseren Integration und der Bekämpfung von Zwangsehen dienen soll. Beides sind aus Sicht von Caritas und Diakonie wichtige Anliegen; den Ehegattennachzug vom Erwerb einfacher Deutschsprachkenntnisse vor der Einreise abhängig zu machen, begegnet aber erheblichen Bedenken.

§ 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E knüpft an Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86/EG an, wonach die Mitgliedstaaten verlangen können, dass die Drittstaatenangehörigen Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen. Dazu gehören auch Bemühungen, die deutsche Sprache zu erlernen. Vieles spricht allerdings dafür, dass Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86/EG lediglich die Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen nach der Einreise ermöglichen möchte. Da der Forderung nach Sprachkenntnissen aber zudem nicht einmal eine Integrationsmaßnahme in Form eines Sprachkurses gegenüber steht, ist § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E mit der Familienzusammenführungsrichtlinie nicht in Einklang zu bringen.

Über die Wichtigkeit des Erlernens der deutschen Sprache besteht kein Zweifel. Zu diesem Zweck werden seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes in Deutschland mit den neu eingeführten Integrationskursen entsprechende Angebote gemacht. Caritas und Diakonie haben die Verankerung dieses Angebots im AufenthG sehr begrüßt. Die vorgeschlagene Regelung verlegt den Zeitpunkt des Spracherwerbs jedoch vor die Einreise. Entsprechende Angebote zum Spracherwerb gibt es aber in vielen Ländern nicht oder nur in einigen Großstädten. Auch wenn nun entsprechende Deutschkurse in einigen Ländern geplant sind,⁵ eine flächendeckende Sprachförderung weltweit ist nicht zu realisieren, zumal die Sprachkurse für die Betroffenen dann auch finanzierbar sein müssten. Häufig wird es den Betroffenen daher nicht möglich sein, einfache Deutschkenntnisse zu erwerben. Der Verweis auf die Möglichkeit im Selbststudium mit Hilfe von Kassetten oder Internet Deutschkenntnisse zu erwerben, geht an der Lebenswirklichkeit vieler Betroffener vorbei und ist auch sprachdidaktisch für diese Zielgruppe alles andere als sinnvoll. Sie werden ohne Unterstützung durch Lehrpersonen nicht in der Lage sein, in einem Umfeld, in dem nicht Deutsch gesprochen wird, die nötigen Kenntnisse zu erwerben. Das zeigen die Erfahrungen beim Zuzug von Spätaussiedlern nach Deutschland. Dort hat sich das Erfordernis einfacher Deutschkenntnisse als gravierendes Einreisehindernis herausgestellt, obwohl diesen Personen von der Bundesrepublik Deutschland finanzierte Sprachkurse in den Herkunftsregionen angeboten werden.⁶ Viele

⁵ Türkische Regierung will Deutschkurse bezahlen, KNA 29.3.2007.

⁶ Daneben führt die geplante Neuregelung auch für die Angehörigen von Spätaussiedlern zu Verschärfungen: Durch die Neuregelung des Bundesvertriebenengesetzes wurde diesen auferlegt, für die Einbeziehung in den Aufnahmebescheid eines Spätaussiedlers vor der Einreise den Nachweis deutscher Sprachkenntnisse zu erbringen. Einwänden dagegen wurde in der Vergangenheit mit dem Hin-

der Familienangehörigen der Spätaussiedler können deshalb heute nicht mehr in den Aufnahmebescheid aufgenommen werden. Der ausländerrechtliche Familiennachzug der Kernfamilie war durch die Neuregelung bei den Spätaussiedlern nicht betroffen. Dagegen wird die Neuregelung durch das Richtlinienumsetzungsgesetz zur Folge habe, dass viele Ehepartner nicht mehr in Deutschland zusammenleben können.

Als Schutz vor Zwangsehen helfen geringe Sprachkenntnisse nicht, da Sprache allein noch nicht zu Sozialkontakten führt. Soweit die Gesetzesbegründung ausführt, dass gebildete Menschen für eine Zwangsehe weniger attraktiv seien, ist dies nicht belegt und als Argument hier auch nicht zielführend. Wie auch die Gesetzesbegründung ausführt, geht es ja um den Erwerb von einfachen deutschen Sprachkenntnissen, also „lediglich um die Fähigkeit sich auf zumindest rudimentäre Weise im Gastland verständigen zu können“. Hilfreich könnte hingegen der Besuch eines Integrationskurses sein, da hier Kontakte geknüpft und Vertrauen aufgebaut werden. Durch das Erfordernis, Sprachkenntnisse im Herkunftsland zu erwerben, könnte die Situation eintreten, dass der Besuch eines Integrationskurses nicht mehr nötig ist,⁷ die Betroffenen also noch weniger in Kontakt mit Personen kommen, die ihnen Hilfemöglichkeiten aufzeigen könnten.

Problematisch ist weiter, dass offen bleibt, was mit Ehen geschieht, die "spontan" während eines Aufenthalts in Deutschland geschlossen werden. Bisher kann dann sofort eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Muss nun erst wieder ausgereist und ein Deutschkurs im Ausland besucht werden?

Aus Sicht von Caritas und Diakonie ist die Regelung auch verfassungsrechtlich bedenklich.⁸ Betroffen sein werden fast alle Ehen, einschließlich derer von Deutschen mit ausländischen Partnern. Ausgeschlossen von der Regelung sind aber Ausländer aus einigen wenigen, privilegierten Herkunftsländern und solche, die auf Grund ihres Aufenthaltstitels keinen Anspruch auf einen Integrationskurs haben. Damit ist die Regelung nicht verhältnismäßig (zur Verhältnismäßigkeit s. o. Punkt I.4.e, S. 14) und unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nicht nachvollziehbar. Warum sollten japanische oder honduranische Gatten weniger Integrationsbedarf haben als weißrussische oder mazedonische Gatten von Deutschen oder Ausländern – oder weniger oft von einer Zwangsehe bedroht sein?

weis begegnet, sie könnten ja über das Ausländerrecht nach Deutschland einreisen. Dieser Weg wäre ihnen mit der Neuregelung des § 30 Abs. 1 AufenthG jetzt auch versperrt.

⁷ Ein Recht auf den Besuch des Orientierungskurses besteht zwar auch beim Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse (§ 44 Abs. 3 S. 2 AufenthG), eine Verpflichtung zu Sprach oder Orientierungskurs kann aber nicht ausgesprochen werden.

⁸ vgl. BVerfGE 76, 1; Kingreen, Verfassungsfragen des Ehegatten- und Familiennachzugs im Aufenthaltsrecht, ZAR 1/2007, S. 13 ff.; Göbel-Zimmermann/Born, Zwangsverheiratung – integratives Gesamtkonzept zum Schutz Betroffener, ZAR 2/2007, S. 57

Mit Blick auf die Ehepartner von Deutschen begegnet die Regelung besonders schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken, da bei ihnen der Nachzug des ausländischen Ehegatten regelmäßig zu erlauben ist (s.o.: Punkt I.4.c).

Insgesamt lehnen Caritas und Diakonie die Regelung als unverhältnismäßig und einen Eingriff in Schutz von Ehe und Familie ab. Aus integrationspolitischen Gesichtspunkten sind Verbesserungen bei der Möglichkeit des Spracherwerbs nach Einreise der bessere Weg.

g. *Ausschluss des eigenständigen Aufenthaltsrechtes von Ehegatten in Härtefällen (§ 31 Abs. 1 S. 2 AufenthG-E)*

§ 31 Abs. 1 S. 2 AufenthG soll dahingehend geändert werden, dass die Regelung, wonach in Härtefällen von der Mindestehebestandszeit von 2 Jahren abzusehen ist, keine Anwendung findet, wenn der Stammberechtigte eine Aufenthaltserlaubnis hat, die nicht verlängert werden darf, oder ihm wegen des Aufenthaltszwecks keine Niederlassungserlaubnis oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG erteilt werden darf.

Bewertung

Aus Sicht von Caritas und Diakonie ist diese Regelung problematisch, weil sie Menschen dazu zwingt, in einer unerträglichen Ehe auszuharren, wenn der Ehepartner die „falsche“ Aufenthaltserlaubnis hat. Es ist zwar an sich zulässig, den Aufenthalt beider Ehegatten an die Bleibeperspektive der Stammberechtigten zu knüpfen. Dafür ist allerdings die bereits bestehende Regelung völlig ausreichend.

h. *Im Bundesgebiet geborene Kinder (§ 33 AufenthG-E)*

Künftig erhält ein in Deutschland geborenes Kind von Amts wegen eine Aufenthaltserlaubnis, wenn Vater und Mutter oder der allein sorgeberechtigte Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt/EU besitzt (§ 33 S. 3 AufenthG-E). Hat nur ein Elternteil einen entsprechenden Aufenthaltstitel kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 33 S. 1 AufenthG-E).

Bewertung

Der neue § 33 AufenthG soll den Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 25.10.2007 (2 BvR 524/01) umsetzen, wonach es ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot ist, die Aufenthaltserlaubnis für das Kind nur an den Status der Mutter anzuknüpfen. Allerdings erfolgt die Umsetzung auf eine Weise, die zu einer Schlechterstellung von ehelichen Kindern und solchen mit zwei sorgeberechtigten Elternteilen führt, da ihre Eltern beide einen entsprechenden Titel haben müssen. Hat der Vater kein Aufenthaltsrecht, ist es für das Kind aus ausländerrechtlicher Sicht besser, wenn die Mutter ledig ist und dem Vater kein Personensorgerecht einräumt. Mit Blick auf das Kindeswohl ist diese Regelung kontraproduktiv. Sie entspricht nicht der Intention des oben genannten Beschlusses des BVerfG, der eine

Gleichbehandlung von Kindern, bei denen nur der Vater eine Aufenthaltserlaubnis hat, mit solchen fordert, bei denen die Mutter eine Aufenthaltserlaubnis besitzt. Die Neuregelung lässt sich auch nicht damit begründen, dass sie der Bekämpfung von Scheinvaterschaften dient, da sie alle Kinder trifft und gerade die besonders, deren Eltern die Personensorge für ihr Kind gemeinsam wahrnehmen.

Caritas und Diakonie fordern den Gesetzgeber auf, den BVerfG-Beschluss auf eine Weise umzusetzen, die nicht zu einer Schlechterstellung von Kindern im Vergleich zu geltenden Recht führt. Weiter darf die Regelung Kinder aus intakten Partnerschaften nicht benachteiligen. § 33 AufenthG muss dahin gehend geändert werden, dass das Kind von Amts wegen eine Aufenthaltserlaubnis erhält, wenn Vater oder Mutter eine Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG besitzen.

5. Umsetzung der Opferschutzrichtlinie (§§ 25 Abs. 4a, 50 Abs. 2a AufenthG-E)

Mit der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatenangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, soll der Rechtsrahmen der EU für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung dadurch verstärkt werden, dass den genannten Personen ein Aufenthaltstitel von begrenzter Gültigkeitsdauer erteilt wird. Durch die Erteilung des Aufenthaltstitels, mit dem eine Reihe von Leistungen, wie die erforderliche medizinische Hilfe und der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung verbunden ist, sollen die Betroffenen ermutigt werden, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren, damit mutmaßliche Täter überführt werden können. Die Richtlinie zum Schutz von Opfern des Menschenhandels wird im wesentlichen durch die Einführung eines neuen § 25 Abs. 4a in das Aufenthaltsgesetz umgesetzt.

Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution (§§ 232, 233 oder § 233a StGB) können demnach vorübergehend eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, solange ihre Anwesenheit für ein Strafverfahren für sachgerecht erachtet wird. Voraussetzung ist, dass jede Verbindung zu den Beschuldigten abgebrochen wird.

Bewertung

Bereits die Einfügung eines eigenen Absatzes erscheint problematisch. Denn damit wird auch Außenstehenden aus den Legitimationspapieren sofort ersichtlich, weshalb die betreffenden Personen in Deutschland einen Aufenthaltstitel erhalten haben. Das kann in den Herkunftsstaaten zu Diskriminierung und Verfolgung führen. Besser wäre dagegen die Anwendung des bisher einschlägigen § 25 Abs. 4 AufenthG, demzufolge für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, solange dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen die vorübergehende Anwesenheit der Person im Bundesgebiet erfordern.

Erforderlich wäre dagegen eine Änderung des § 15a AufenthG. Die Verteilung auf Sammelunterkünfte verhindert nämlich, dass die Frauen in einem geschützten Raum die Möglichkeit haben, mit der Hilfe qualifizierter Berater die Lage, in der sie sich befinden, zu erfassen, ihre Autonomie wiederzugewinnen und zu entscheiden, ob sie sofort ausreisen oder sich als Zeuginnen zur Verfügung stehen wollen. Häufig brauchen sie eine besondere psychosoziale Betreuung, die in den Gemeinschaftsunterkünften, in denen häufig auch Männer untergebracht sind, nicht zur Verfügung steht. Da Landesaufnahmeeinrichtungen meist nur an einem Ort im Bundesland gelegen sind, ist der Aufenthaltsort der Frauen leicht zu ermitteln und sie sind deshalb gefährdet. Gerade die Personen, die schon als Opfer von Menschenhandel identifiziert, aber noch nicht zur Aussage bereit sind, brauchen eine sichere Unterbringung und eine sachgerechte Betreuung. Die Anwendung des § 15a AufenthG widerspricht der EU-Richtlinie, da den besonderen Sicherheits- und Schutzbedürfnissen der betroffenen Personen nicht Rechnung getragen wird. Sie verstößt insbesondere gegen Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie, wonach es den Frauen durch die Unterstützung der staatlichen Behörden ermöglicht werden muss, sich zu erholen und sich dem Einfluss der Täter zu entziehen.

Nicht ausreichend ist, dass § 24 Abs. 4a AufenthG-E keine gebundene Entscheidung der Behörden vorsieht, unter den dort genannten Voraussetzungen einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Denn für die Bereitschaft der Opfer von Menschenhandel, gegen die Täter auszusagen, ist von entscheidender Bedeutung, dass sie für die Zeit des Strafverfahrens einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel erhalten.

Nach den Erfahrungen der Beratungseinrichtungen ist die in § 50 Abs. 2 a AufenthG-E vorgesehene Mindestausreisefrist für die Entscheidung über die Aussagebereitschaft von einem Monat zu kurz. Allein die Rekonstruktion der Geschichte der Frauen, die häufig traumatisiert sind, braucht Zeit. Die fachliche Beratung umfasst viele Handlungsschritte wie die Klärung der ausländerrechtlichen Situation, die Sicherstellung des Lebensunterhaltes, die Unterbringung, die medizinische Versorgung und die psychosoziale Beratung. Der so entstehende Zeitdruck erschwert die Stabilisierung der Frauen. Die Frist sollte deshalb auf drei bis sechs Monate erhöht werden.

Obwohl die EU-Richtlinie primär der Verfolgung des öffentlichen Interesses an einer Strafverfolgung der Täter dienen soll, dürfen die schutzwürdigen Interessen und die Bedürfnisse der Opfer nicht zu kurz kommen. Sie werden sonst zum zweiten Mal instrumentalisiert. Insgesamt blendet die enge Anbindung des Aufenthalts an das Strafverfahren wichtige Interessen der Opfer aus. Keinesfalls akzeptabel ist in diesem Zusammenhang, dass der noch im Referentenentwurf vorgesehene Anspruch der Opfer von Menschenhandel auf die im Hinblick auf die für ihre speziellen Bedürfnisse erforderliche medizinische Hilfe, einschließlich angemessener psychologischer und psychotherapeutischer Hilfe im aktuellen Gesetzentwurf weggefallen ist (vgl. § 6 Abs. 3 AsylbLG-E, Entwurf vom 03.01.2006).

Schließlich wird bei der Neuregelung nicht berücksichtigt, dass die Gefährdung der betroffenen Personen im Herkunftsland auch nach der Beendigung des Strafverfahrens in Deutschland anhält. Hier sollte eine Regelung eingeführt werden, die es zumindest in Härtefällen ermöglicht, die Aufenthaltserlaubnis zu verlängern und den Übergang in ein Daueraufenthaltsrecht ermöglicht.

6. Flucht, Asyl und subsidiärer Schutz

a. Rechtsanspruch subsidiär Schutzberechtigter auf einen Aufenthaltstitel (§ 25 Abs. 3 AufenthG-E)

Gem. § 25 Abs. 3 AufenthG „soll“ subsidiär Schutzberechtigten eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, sofern die Ausreise nicht möglich und zumutbar ist.

Bewertung

Aus Art. 18 i.V.m. Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie) ergibt sich, dass subsidiär Schutzberechtigte einen Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels haben. Dem genügt § 25 Abs. 3 AufenthG bislang nicht. Der Gesetzgeber muss den Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels klar regeln. Das ist im Entwurf jedoch nicht vorgesehen.

Außerdem kann der Vorbehalt in § 25 Abs. 3 S. 2, 1. Alt. AufenthG (mögliche und zumutbare Ausreise in einen dritten Staat) sowie 2. Alt. (Verletzung von Mitwirkungspflichten) nicht aufrecht erhalten werden, da die Richtlinie den Aufenthaltsanspruch für subsidiär Schutzberechtigte nach Art. 24 Abs. 2 nicht an derartige Vorbehalte knüpft.

b. Verschärfung von § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG

Mit der Änderung von § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG wird dieser unanwendbar auf Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind.

Bewertung

Dies stellt eine erhebliche Verschärfung dar, die dazu führt, dass in vielen Fällen der Weg von der Duldung in einen rechtmäßigen Aufenthalt versperrt bleibt, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen die vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Die mit dem Zuwanderungsgesetz intendierte Zurückdrängung der Kettenduldung wird damit rückgängig gemacht.

c. Feststellung und Sicherung der Identität (§ 49 Absatz 6 AufenthG-E)

Die Maßnahmen zur Feststellung und Sicherung der Identität werden erweitert, es wird eine gesetzliche Grundlage für körperliche Eingriffe zur Altersfeststellung geschaffen. Die Maßnahmen sind vorgesehen bei Ausländern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben. Zweifel

an der Vollendung des 14. Lebensjahres gehen dabei zu Lasten des Ausländers (§ 49 Absatz 6 AufenthG-E).

Bewertung

Diese Neuregelung geht insbesondere zu Lasten minderjähriger Flüchtlinge. Sie werden von Ausländerbehörden oftmals älter eingestuft, als sie selbst angeben. Maßnahmen zur Altersfeststellung sind aus verschiedenen Gründen umstritten. So stellt beispielsweise die Röntgenuntersuchung von Handwurzelknochen zur Altersfeststellung einen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit dar. Die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs und die wissenschaftliche Beweiskraft sind umstritten.

Bedenken bestehen auch gegen die Umkehr der Beweislast hinsichtlich der Vollendung des 14. Lebensjahres. Das Vorliegen eines geringeren Lebensalters ist in vielen Fällen nicht zu beweisen. Dies darf nicht unabhängig vom Verschulden die Betroffenen belasten.

d. *Widerruf und Verlust des Aufenthaltsrechts (§ 52 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-E)*

Die Widerrufsmöglichkeiten sollen wesentlich ausgeweitet werden. Bei der Gewährung von subsidiärem Schutz soll der Widerruf dieses Schutzes mit dem Widerruf des Aufenthaltsrechtes stärker verkoppelt werden.

Bewertung

Mit dem Wegfall eines Abschiebungshindernisses soll der Aufenthalt leichter beendet werden können. Auch nach langem Aufenthalt und sogar nach Erteilung einer Niederlassungserlaubnis soll bei einem Widerruf des Abschiebungsverbots auch das vermeintlich sichere Aufenthaltsrecht entzogen werden können. Das erscheint unangemessen. Nach langjährigem und rechtmäßigem Aufenthalt und wenn eine Rückkehr in das Herkunftsland zumindest nicht zumutbar ist, müssen die Betroffenen ihres Aufenthalts sicher sein können (s. u. Punkt II.7).

e. *Umsetzung der Regelung über die Flüchtlingserkennung in der Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG (§ 60 AufenthG-E)*

Der Gesetzentwurf schlägt vor, die Tatbestandsvoraussetzungen der Richtlinie für den Flüchtlingsschutz in § 60 Abs. 1 und für den subsidiären Schutz in § 60 Abs. 2 bis 7 umzusetzen. Es sollen jedoch nur ausdrücklich bezeichnete Teile der Richtlinie übernommen werden. Für den Flüchtlingsschutz soll nur eine „ergänzende“ Anwendung dieser Teile der Richtlinie, für den subsidiären Schutz hingegen eine unmittelbare Anwendung erfolgen.

Bewertung

Die Qualifikationsrichtlinie regelt wesentliche Teile des materiellen Asyl- und Flüchtlingsrechts der EU. Sie ist das Herzstück des ersten Schrittes der Harmonisierung des Flüchtlingsrechtes der EU-Mitgliedstaaten und ergänzt die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951

sowie andere völkerrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Bereich des Menschenrechtsschutzes.

Ihre Umsetzung erfordert einen grundsätzlichen Perspektivenwechsel der deutschen Rechtspraxis. Für die Frage, ob es sich bei dem Ausländer um einen Flüchtling handelt, ist nicht mehr entscheidend, dass eine politische Verfolgung vorliegt. Flüchtling nach der Qualifikationsrichtlinie ist vielmehr, wer vor Verfolgungen in seinem Herkunftsland keinen Schutz erlangen kann. Maßgeblich ist ferner die begründete subjektive Furcht vor Verfolgung.

Der Verfolgungsgrund der Religion umfasst der Richtlinie zufolge die "Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an religiösen Riten im privaten und öffentlichen Bereich, allein oder in Glaubensgemeinschaft mit anderen, sonstige religiöse Betätigungen und Meinungsäußerungen und Verhaltensweisen einzelner oder der Gemeinschaft, die sich auf eine religiöse Überzeugung stützen oder nach dieser vorgeschrieben sind." Damit entspricht er weitgehend der völkerrechtlichen Definition des Menschenrechts auf Religionsfreiheit und geht über die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinaus. Dieser zufolge wird in Deutschland Schutz vor Verfolgung aus religiösen Gründen bisher nur dann gewährt, wenn das so genannte „forum internum“, also die innere Glaubensüberzeugung betroffen ist, oder wenn die Religionsausübung abseits der Öffentlichkeit in persönlicher Gemeinschaft mit anderen Ziel von Verfolgungsmaßnahmen ist (BVerwG E 74, 31,38). Die Glaubensbetätigung in der Öffentlichkeit ist hingegen bisher der deutschen Rechtspraxis nach nicht geschützt, sofern sie nicht unmittelbar Gefahren für Leib und Leben oder Beschränkung der persönlichen Freiheit zur Folge hat. Die Qualifikationsrichtlinie stellt zudem – entgegen der bisherigen deutschen Rechtsprechung - klar, dass eine Verfolgungshandlung auch die Bestrafung wegen der Weigerung des Militärdienstes in einem völkerrechtswidrigen Konflikt darstellen kann (vgl. dazu Art. 9 Abs. 2 Nr. e der Qualifikationsrichtlinie).

Vor diesem Hintergrund ist die Formulierung in § 60 Abs. 1 S. 4 AufenthG-E, dass die Vorschriften der Richtlinie „ergänzend anzuwenden“ seien, unzureichend. Sie erweckt den Eindruck, als sei die Richtlinie lediglich bei der Auslegung des deutschen Rechtes zu berücksichtigen. Richtlinien begründen jedoch unmittelbare Rechtspositionen für die Begünstigten und sind deshalb vollständig umzusetzen. Sie sind anhand ihres Wortlautes, ihres systematischen Zusammenhanges sowie unter Berücksichtigung von Zweck und Ziel auszulegen. Bei einer nur teilweisen Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht besteht die Gefahr, dass der Anwendungsvorrang gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben nicht ausreichend gewürdigt wird und damit Gemeinschaftsrecht verletzt wird. Konsequenterweise sollte der gesamte Richtlinieninhalt in das deutsche Recht übernommen werden.

Kritikwürdig ist schließlich, dass im Gesetzentwurf nicht entsprechend Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie festgestellt wird, dass bei der Prüfung der innerstaatliche Fluchalternative gemäß § 60 Abs. 1c) letzter Halbsatz AufenthG auch geklärt werden muss, ob vom Schutzsuchen-

den vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er sich in diesem Landesteil aufhält. Mit dieser Formulierung würde klargestellt, dass auf die innerstaatliche Fluchtalternative nur verwiesen werden kann, wenn die konkreten Umstände des einzelnen Schutzsuchenden ergeben, dass er in einem anderen Landesteil leben kann.

f. Präzisierung der Abschiebeverbote (§ 60 Abs. 2 und 3 AufenthG-E)

Zu begrüßen ist, dass § 60 Abs. 2 AufenthG-E entsprechend der Richtlinie dahingehend präzisiert werden soll, dass Abschiebeschutz nicht nur bei der Gefahr von Folter gewährt wird, sondern auch wenn einer Person „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung“ droht. Das gilt auch für die Klarstellung in § 60 Abs. 3 AufenthG-E, dass Abschiebeschutz auch dann gewährt wird, wenn die Verhängung und nicht nur, wie bisher, wenn die Vollstreckung der Todesstrafe droht.

g. Schutz bei willkürlicher Gewalt (§ 60 Abs. 7 AufenthG-E)

§ 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG-E enthält das Konzept des deutschen subsidiären Schutzes für erhebliche konkrete Gefahren. Dem gegenüber soll § 60 Abs. 7 S. 2 des Entwurfes das Konzept des gemeinschaftsrechtlichen subsidiären Schutzes nach Artikel 15 c) in deutsches Recht umsetzen. Im Unterschied zur Qualifikationsrichtlinie enthält der Gesetzentwurf allerdings den Begriff der willkürlichen Gewalt nicht. Er sieht ferner vor, dass für die beiden Formen des subsidiären Schutzes die deutsche verfahrensrechtliche Sperrwirkung zur Anwendung kommen soll.

Bewertung

Bürgerkriegsflüchtlinge sind nach deutschem Recht bislang nur unzureichend geschützt. Abschiebeschutz wird in der Regel nicht gewährt, weil die Bevölkerung insgesamt oder ganze Gruppen von den Auswirkungen des Bürgerkrieges betroffen waren (so genannte Sperrklausel). Nur wenn die Betroffenen „sehenden Auges in den sicheren Tod“ geschickt würden, wurde die Abschiebung durch die Rechtsprechung untersagt. Wenn die Sperrklausel beibehalten wird, sind die Betroffenen auf den Erlass eines Abschiebestopps durch die Länder verwiesen und können keinen individuellen Schutz einklagen. Die Länder haben in den letzten Jahren nicht einmal für den Irak einen solchen Abschiebestopp erlassen: der Schutz vor Abschiebung in bewaffnete Konflikte läuft damit leer. Die Richtlinie sieht ein solches Konzept politischer Entscheidungen, ob überhaupt Schutz gewährt werden soll, nicht vor. Das Festhalten an der Sperrwirkung in § 60 Abs. 7 AufenthG ist mit der Regelung des Art. 15 Nr. c) der Qualifikationsrichtlinie nicht vereinbar. Das ergibt sich sowohl aus der Entstehungsgeschichte des Artikels als auch aus dem Wortlaut, insbesondere aus der Aufnahme des prognoserechtlich bedeutsamen Begriffs der willkürlichen Gewalt in die Richtlinie. Mit diesem Begriff verlangt das Gemeinschaftsrecht eine deutlich unter dem Niveau des deutschen

Rechtes liegende Prognoseabwägung. Art. 15 Nr. c verknüpft das Erfordernis der individuellen Bedrohung mit dem Element willkürlicher Gewalt. Nicht generelle Gewalt als solche, sondern die unvorhersehbaren wahllosen Folgen willkürlicher Gewalt vermitteln somit den subsidiären Schutzstatus. Nach der Qualifikationsrichtlinie müssen deshalb Personen vor Abschiebungen in bewaffnete Konflikte mit willkürlichen Gewaltmustern geschützt werden, wenn ihnen dort ein individueller ernsthafter Schaden droht.

h. Kindeswohl und die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Gruppen

Eine Reihe gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakte zum Ausländer- und Flüchtlingsrecht will dem besonderen Schutzbedürfnis von Kindern durch spezifische, auf das Kindeswohl gerichtete Vorschriften Rechnung tragen. Dies betrifft zum Beispiel die Opferschutzrichtlinie (Art. 9 Abs. 2, Art. 10), die Aufnahme richtlinie (Art. 10), die Verfahrensrichtlinie (Art. 17) und die Qualifikationsrichtlinie (Art. 30). Auch enthalten die gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte spezielle Bestimmungen zum Schutz besonders schutzbedürftiger Gruppen (z. B. Art. 20 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie).

Bewertung

Der Gesetzentwurf berücksichtigt das Kindeswohl und die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Gruppen nicht ausreichend. Diese gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben müssen umgesetzt werden. Mit Blick auf das Kindeswohl reicht dafür eine Änderung wie die in § 36 Abs. 1 AufenthG-E, wonach die Eltern von minderjährigen Asylberechtigten und minderjährigen, anerkannten Flüchtlingen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, nicht aus. Der Gesetzgeber muss dem Kindeswohl das im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Gewicht einräumen. Gesichtspunkte hierzu sind u. a.: Zugang zu Bildung, Schulpflicht, Clearingverfahren, adäquate Unterbringung, entsprechende Berücksichtigung im Asylverfahren. Gleichzeitig bedarf es besonderer Regelungen, um die spezielle Situation besonders schutzbedürftiger Gruppen zu berücksichtigen.

7. Förderung der Integration

a. Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis bei nicht ordnungsgemäßer Teilnahme am Integrationskurs (§ 8 Abs. 3 S. 2 und 3 AufenthG-E)

Wenn kein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis besteht, soll bei wiederholter und gröblicher Verletzung der Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werden. Wenn ein Anspruch auf Erteilung einer Verlängerung nach dem AufenthG besteht, kann die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werden, es sei denn, der Ausländer erbringt den Nachweis, dass die Integration anderweitig erfolgt ist.

Bewertung

Schon bisher konnte sich eine pflichtwidrige Nichtteilnahme am Integrationskurs auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis auswirken. Die neuen Regelungen führen aber zu einer wesentlichen Verschärfung.

Bei Besitzern einer Aufenthaltserlaubnis, die keinen Anspruch auf Verlängerung haben, soll die Nichtteilnahme am Integrationskurs in der Regel zur Verweigerung der Verlängerung führen. Dies steht im Widerspruch dazu, dass die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, z. B. zur Aufnahme einer Arbeit, ohne nachgewiesene Sprachkenntnisse erfolgt. Erst bei einer Erteilung einer Niederlassungserlaubnis müssen diese nachgewiesen werden. Durch die neue Regelung werden nun letztlich Kenntnisse der deutschen Sprache ohne explizite gesetzliche Grundlage zu einer Voraussetzung der Aufenthaltsverlängerung gemacht.

Caritas und Diakonie lehnen diese Änderung auch deshalb ab, weil sie familienfeindliche Wirkungen entfalten kann. Zum Beispiel kann Personen, die im Zuge der Familienzusammenführung nach Deutschland eingereist sind, die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verwehrt werden. Deren Integration kann aber nicht mit ausländerrechtlichen Sanktionen erzwungen werden, sondern muss konstruktiv durch geeignete Maßnahmen gefördert werden.

b. Integrationskurs (§ 43 Abs. 1 AufenthG-E)

Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern wird nicht nur gefördert sondern auch gefordert.

Bewertung

Das Prinzip „Fordern und Fördern“ wird auch von Caritas und Diakonie in ihrer Arbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund angewandt und ist nicht nur im Bereich der staatlichen Transferleistungen eine durchaus sinnvolle Maxime. Aus unserer Sicht muss das Fördern aber ernsthaft fokussiert werden. Es kann nicht sein, dass Menschen mit Migrationshintergrund allein in diesem Prozess diejenigen sind, die Leistungen zu erbringen haben und zudem leicht sanktioniert werden können. Auch Staat und Politik haben hier für Rahmenbedingungen und Unterstützungsmöglichkeiten zu sorgen, die einen sinnvollen Integrationsprozess begleiten und fördern.

c. Ziel des Integrationskurses (§ 43 Abs. 2 S. 2 AufenthG-E)

Ziel des Integrationskurses ist nun mehr nicht nur das Heranführen des Ausländers an die deutsche Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands, diese Themen sollen vielmehr erfolgreich vermittelt werden. Dadurch, so die Begründung dazu, soll eine stärkere Erfolgs- und Zielorientierung bei der Durchführung der Integrationskurse erreicht werden.

Bewertung

Wir halten eine Erfolgs- und Zielorientierung der Integrationskurse für sinnvoll. Ebenso befürworten wir, dass die Sprachkursträger, so die Gesetzesbegründung, noch stärker zur Zielorientierung angehalten werden sollen.

Trotzdem muss beachtet werden, dass mit dem vorgegebenen Stundenpotenzial der Kurse bei Personen mit unterschiedlichen Voraussetzungen in Bildungsstand, Lernfähigkeit etc. unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten sind.

Das Gesetz lässt hier offen, was hinsichtlich der Orientierungskurse mit „erfolgreich“ gemeint ist. Tests zum Abschluss der Orientierungskurse sind bereits in der Integrationskursverordnung § 17 Abs. 1 S. 1 Nr.2 vorgesehen. Soweit künftig standardisierte Tests benützt werden, müssen dies nach Auffassung von Caritas und Diakonie skalierte Tests sein.

d. Ordnungsgemäße und erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs und deren Bescheinigung (§ 43 Abs. 3 S. 2 und Abs. 4 AufenthG-E)

Bisher haben die Kursträger den Abschluss des Integrationskurses bescheinigt. Diese Regelung wird gestrichen (§ 43 Abs. 3 S. 2 AufenthG entfällt). Die Bundesregierung wird statt dessen nicht nur ermächtigt die „Teilnahme und ihre Ordnungsmäßigkeit“ durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu regeln, sondern nunmehr die „ordnungsmäßige und erfolgreiche Teilnahme und ihre Bescheinigung“ (§ 43 Abs. 4 AufenthG-E). Dadurch soll u. a. gesichert werden, dass die Bescheinigung fälschungssicher ausgestellt wird.

Bewertung

Bei der diesbezüglich noch zu verabschiedenden Rechtsverordnung müssen die Bestimmungen des Datenschutzes berücksichtigt werden. Ein möglicher Datenaustausch der beteiligten Akteure untereinander über die Kursteilnahme und die Kurserfolge der einzelnen Teilnehmenden bedarf einer sorgfältigen und umfassenden Prüfung der damit verbundenen Auswirkungen. Zu prüfen wäre auch, ob der damit verbundene Aufwand wirtschaftlich in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen wird.

e. Teilnahme von deutschen Staatsangehörigen am Integrationskurs (§ 44 Abs. 4 AufenthG-E)

Deutsche Staatsangehörige, die bisher keine Möglichkeit hatten, am Integrationskurs teilzunehmen, sind nun im Rahmen verfügbarer Plätze zugelassen, wenn sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind.

Bewertung

Caritas und Diakonie begrüßen die Einbeziehung der deutschen Staatsangehörigen. Hiermit

wird eine Forderung der beiden Verbände erfüllt. Es wird eine Lücke geschlossen, die in der Arbeit der Migrationsdienste Probleme aufwarf, die aber in Bezug auf die Integrationskurse keine Lösung bereit hielt.

Aus Sicht der Verbände ist die Voraussetzung der „besonderen Integrationsbedürftigkeit“ jedoch nicht notwendig, weil der Fokus auf dem für den Integrationsprozess wichtigen Erlangen der deutschen Sprache liegen sollte.

f. Verpflichtende Teilnahme am Integrationskurs (§ 44a Abs. 1 Nr. 1a und b und Nr. 2, Abs. 3 und § 98 Abs. 2 AufenthG-E)

Zukünftig soll ein Ausländer zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet sein, wenn

- er sich nicht „zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann“ (in § 44a Abs. 1 Nr. 1a AufenthG wird das Wort „mündlich“ gestrichen),
- zum Zeitpunkt der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 23 Abs. 2 AufenthG (betrifft jüdische Immigranten), § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG (betrifft nachziehende Ehegatten zu Deutschen) oder § 30 AufenthG (betrifft nachziehende Ehegatten zu Ausländern) nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt, oder
- wenn er „Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bezieht und die Teilnahme am Integrationskurs in einer Eingliederungsvereinbarung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch vorgesehen ist“ (§ 44a Nr. 2 AufenthG-E).

Bei einem Verstoß gegen die Teilnahmepflicht ist der Ausländer über die ausländerrechtlichen Konsequenzen zu informieren sowie darüber, dass Verwaltungszwang ausgeübt werden kann (§ 44a Abs. 3 AufenthG-E).

Weiter wird ein Verstoß gegen die Pflicht in den Katalog der Ordnungswidrigkeiten aufgenommen (98 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E).

Bewertung

Die Streichung des Wortes „mündlich“ bei der Teilnahmeverpflichtung für Ausländer bedeutet eine Verschärfung. Dies betrifft dann vor allem Personen, die zwar deutsch sprechen können, aber keine schriftlichen Kenntnisse haben wie es z. B. bei Analphabeten der Fall ist.

Die Betonung und Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten ist aus Sicht von Caritas und Diakonie integrationspolitisch falsch. Zur Durchsetzung der Teilnahmepflicht steht nun eine ganze Reihe von unterschiedlichen Mitteln zur Verfügung, die fast alle auf Zwang bzw. Strafe setzen.

Ein Verstoß gegen die Teilnahmepflicht hat Konsequenzen hinsichtlich der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis (§ 8 Abs. 3 AufenthG-E s. o. Punkt I.7.a). Darüber hinaus setzt die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis Kenntnisse der deutschen Sprache und des Rechts-

und Gesellschaftssystems voraus, die regelmäßig durch die Teilnahme an einem Integrationskurs nachgewiesen werden (vgl. § 9 AufenthG). Weiter hat die Teilnahme oder Nichtteilnahme bei der Ansprucheinbürgerung Auswirkungen: Bei erfolgreicher Teilnahme wird die Einbürgerungsfrist verkürzt (vgl. § 10 StAG).

Die Teilnahmepflicht von SGB II-Beziehern wird dadurch abgesichert, dass diese Verpflichtung im Regelfall Teil der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II ist. Damit stehen auch die Sanktionsmöglichkeiten des SGB II zur Verfügung, insbesondere die Möglichkeit der Leistungskürzung gem. § 31 SGB II.

Neben den sozial- und ausländerrechtlichen Konsequenzen soll die pflichtwidrige Nichtteilnahme an einem Integrationskurs als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld von bis zu 1000,00 € geahndet werden können (§ 98 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E). Die Begründung für diese neue Ordnungswidrigkeit, dass damit differenzierter und mit milderer Mitteln auf die Verletzung der Teilnahmepflicht reagiert werden kann als mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen, überzeugt nicht, da die beiden Folgen der Pflichtverletzung nicht alternativ, sondern kumulativ nebeneinander stehen. Lediglich bei einem Verstoß gegen die ebenfalls sanktionsbewehrte Eingliederungsvereinbarung nach SGB II soll es ein Vorrangverhältnis für diese Sanktion vor der Verhängung eines Bußgeldes geben.

Grundsätzlich halten Caritas und Diakonie Sanktionen oder gar Zwangsmaßnahmen in Bezug auf die Kursteilnahme oder das Verfehlen des Kurszieles für das Integrationsklima und den Lernprozess in den Kursen für wenig dienlich. Integrationsprozesse sollten vielmehr durch positive Anreize unterstützt werden (z. B. die auf sieben Jahre verkürzte Einbürgerungsfrist bei erfolgreicher Teilnahme bei einem Integrationskurs).

g. Den Integrationskurs ergänzende Beratungsangebote (§ 45 S. 1 AufenthG-E)

Der Integrationskurs soll durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder, insbesondere sozialpädagogische und migrationsspezifische Beratungsangebote, ergänzt werden.

In der Begründung heißt es hierzu, dass für jugendliche Ausländer und Ausländer, die schon länger in Deutschland leben, Zusatzangebote erforderlich sind. Für diese Zielgruppe besteht auch eine Förderzuständigkeit der Länder. Durch eine gesetzliche Verankerung der Mitwirkungspflicht der Länder soll sichergestellt werden, dass sie bundesweit und nicht nur in einzelnen Regionen vorgehalten werden.

Bewertung

Das hier das „kann“ durch ein „soll“ ersetzt wird, stärkt die Beratungsangebote des Bundes und unterstreicht die Wichtigkeit der Arbeit der Migrationserstberatung und der Jugendmigrationsdienste. Migrationserstberatung und Jugendmigrationsdienste stehen für die Zusam-

menarbeit mit den Integrationskursträgern bereit. Es sollte zukünftig noch deutlicher gemacht werden, dass die Kursträger zur Kooperation mit diesen Beratungsdiensten verpflichtet sind. Das erfolgreiche Modell, in dem die Beratungsdienste untereinander die Zuständigkeit für Integrationskursträger regeln, sollte weiter verbreitet werden.

Wir begrüßen, dass die Länder nun ebenfalls zur Bereitstellung von integrationskursergänzenden Maßnahmen angeregt werden. Wünschenswert ist, dass alle Länder deren Notwendigkeit erkennen und dementsprechend handeln.

8. Beendigung des Aufenthalts

a. Erlöschen des Aufenthaltstitel (§ 51 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 AufenthG-E)

Bislang erlischt die Niederlassungserlaubnis bei nicht nur vorübergehendem Aufenthalt im Ausland bzw. bei einem Aufenthalt von mehr als sechs Monaten nicht kraft Gesetzes, wenn der Ausländer sich seit 15 Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat oder mit einem Deutschen in ehelicher Lebensgemeinschaft lebt (§ 51 Abs. 2 AufenthG). Geplant ist nun, dass auch bei diesen Personen ein automatisches Erlöschen des Aufenthaltstitels eintritt, wenn ein Ausweisungsgrund nach § 54 Nr. 5 bis 7 oder § 55 Abs. 2 Nr. 8 bis 11 AufenthG-E vorliegt.

Bewertung

Die in Bezug genommenen Ausweisungsgründe sind u. a. die Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, falsche oder unvollständige Angaben wie auch die neu geschaffenen Ausweisungsgründe der § 55 Abs. 2 Nr. 9 bis 11 AufenthG-E (s. u. Punkt I.8.c).

Aus Sicht von Caritas und Diakonie ist die Neuregelung problematisch, weil bereits bei einem Verdacht, dass solche Gründe vorliegen, ein verfestigter Aufenthaltsstatus verloren gehen kann, ohne dass dagegen effektiver Rechtsschutz möglich ist. Bevor nicht im Hauptsacheverfahren entschieden ist, dass der Verlust nicht eingetreten ist, wird der Betroffene de-facto keine Möglichkeit haben, wieder nach Deutschland einzureisen. Der Fall Kurnaz hat gezeigt, welche Folgen das haben kann.

Nach Auffassung von Caritas und Diakonie ist die geplante Regelung überflüssig und schädlich und sollte daher unterlassen werden.

b. Ausweisung wegen unvollständiger Angaben (§ 55 Absatz 2 Nr. 1 a AufenthG-E)

Der Anwendungsbereich der Vorschrift, nach der Ausländer wegen falscher oder unvollständiger Angaben gegenüber den Behörden ausgewiesen werden können, wird noch erweitert (§ 55 Absatz 2 Nr. 1 a AufenthG-E).

Bewertung

Die Vorschrift ist in ihrer bisherigen Fassung schon problematisch und bedürfte der Eingrenzung. Der weit dehbare Begriff der Unvollständigkeit ist in diesem Zusammenhang höchst bedenklich. Mit der Begründung unvollständiger Angaben kann eine Ausweisung wesentlich erleichtert werden, mit gravierenden Folgen für Duldungen oder ein dauerhaftes Bleiberecht. Aus der Praxis wurden in der jüngsten Vergangenheit immer wieder Fälle bekannt, in denen Ausländer wegen angeblich unvollständiger Angaben im Rahmen der Erfüllung von Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung ausgewiesen wurden.

c. Schaffung neuer Ausweisungsgründe (§ 55 Abs. 2 Nr. 9-11 AufenthG-E)

Mit § 55 Abs. 2 Nr. 9 bis 11 werden drei neue Ermessensausweisungsgründe geschaffen. Ausgewiesen werden können danach Ausländer,

- die auf ein Kind oder einen Jugendlichen gezielt und andauernd einwirken, um Hass auf Angehörige anderer ethnischer Gruppen oder Religionen zu erzeugen oder zu verstärken;
- die eine andere Person in verwerflicher Weise, insbesondere unter Anwendung oder Androhung von Gewalt davon abhalten, am wirtschaftlichen, kulturellen oder gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik Deutschland teilzuhaben, oder
- die eine andere Person zur Eingehung der Ehe nötigen oder dies versuchen.

Das Vorliegen eines Ausweisungsgrundes hat gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 8 Abs. 1 AufenthG auch zur Folge, dass der Aufenthaltstitel nicht erteilt bzw. verlängert werden darf.

Bewertung

Die neu geschaffenen Ausweisungsgründe betreffen auch Handlungen, die schon durch Straftatbestände erfasst sind. Soweit die Handlungen strafbar sind, erfüllen diese schon bisher einen Ausweisungsgrund, so dass die Schaffung neuer Ausweisungsgründe entbehrlich ist. Die Anknüpfung an konkrete Straftatbestände hat den Vorteil, dass es sich dabei um Verhaltensweisen handelt, die gleichermaßen auch bei deutschen Staatsangehörigen sanktioniert sind. Soweit noch Strafbarkeitslücken bestehen, sollte diese im StGB gefüllt werden und nicht auf Ausweisung als Strafersatz zurückgegriffen werden.

Die Regelung wirft zudem erhebliche Abgrenzungsprobleme auf. Statt der Schaffung neuer Ausweisungsstatbestände wären andere Maßnahmen sachgerechter, um dem Entstehung von Vorurteilen zu begegnen bzw. integrationsfeindlichen Tendenzen entgegenzuwirken. Hierzu zählen z. B. Aufklärungsmaßnahmen im Bildungsbereich oder Maßnahmen, die darauf hinwirken, Diskriminierungen zu verhindern und bei Ausgrenzungserfahrungen konkret zu helfen.

Soweit § 55 Abs. 2 Nr. 10 AufenthG beibehalten wird, ist ein Verweis auf § 240 StGB sinnvoll, um die Schwelle zu verdeutlichen, ab der eine Ausweisung möglich ist.

d. *Besonderer Ausweisungsschutz (§ 56 Abs. 2 S.3 AufenthG-E)*

§ 56 Abs. 2 S. 3 AufenthG-E schränkt den besonderen Ausweisungsschutz bei Heranwachsenden erheblich ein. Dieser soll jetzt nicht mehr bestehen, wenn der Ausländer „wegen serienmäßiger Begehung nicht unerheblicher vorsätzlicher Straftaten, wegen schwerer Straftaten oder einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt worden ist.“

Bewertung

Für die Ahndung kriminellen Unrechts im Bereich der Jugendkriminalität ist das Jugendstrafrecht das geeignete Instrumentarium. Kinder und Jugendliche, die im Bundesgebiet aufgewachsen sind, sind für Fehlverhalten in Deutschland zur Rechenschaft zu ziehen. Eine Ausweisung solcher junger Menschen in einen Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie haben, in denen sie aber in der prägenden Phase ihrer Kindheit und Jugend gar nicht gelebt haben, ist im Hinblick auf die Resozialisierung kontraproduktiv.

9. Duldung

a. *Vermeidung von Kettenduldungen (§§ 60a und 25 Abs. 5 AufenthG)*

Die in § 60 a Aufenthaltsgesetz geregelte Duldung als vorübergehende Aussetzung der Abschiebung erlaubt auch Kettenduldungen über einen längeren Zeitraum.

Gemäß § 25 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz hingegen kann ein vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist.

Bewertung

Im Gesetzgebungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz war es erklärte Absicht, mit dem neuen Gesetz Kettenduldungen zu verhindern. Diese Absicht wurde nicht umgesetzt, obwohl der neu eingeführte § 25 Abs. 5 AufenthG die Möglichkeit bot, Aufenthaltserlaubnisse aus humanitären Gründen zu erteilen und damit die Zahl der Kettenduldungen beträchtlich einzuschränken. Von dieser Möglichkeit wird aber in der Praxis nur sehr begrenzt Gebrauch gemacht. Häufig wird dem Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis verweigert mit der Begründung, seine Ausreise sei möglich. Die Zumutbarkeit der Ausreise wird dabei kaum berücksichtigt. Um den Regelungszweck des § 25 Abs. 5 zu erreichen, nämlich mehr Aufenthaltserlaubnisse aus humanitären Gründen zu erteilen und damit die Zahl neuer Kettenduldungen zu reduzieren, sollte neben der im § 25 Abs. 5 enthaltenen Unmöglichkeit der Ausreise als

zusätzliches Tatbestandsmerkmal auch die Unzumutbarkeit der Ausreise aufgenommen werden.

b. Neue Duldungstatbestände (§ 60a Abs. 2 S. 3 und 4 AufenthG-E)

Hier werden neue Duldungstatbestände eingeführt, für den Fall, dass der Ausländer in Strafverfahren benötigt wird oder „dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern.“

Bewertung

Anstatt Regelungen zu formulieren, die dem Ziel der Abschaffung von Kettenduldungen dienen, werden hier neue Duldungstatbestände geschaffen. Stattdessen sollten im Gesetzentwurf die bereits vorhandenen Regelungen des § 25 Abs. 4 und 5 so formuliert werden, dass sie den dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder den erheblichen öffentlichen Interessen gerecht werden.

10. Altfallregelung/Bleiberecht (§§ 104 a und 104 b AufenthG-E)

Nachdem das Problem der Kettenduldungen nicht gelöst worden ist und immer noch rund 180.000 Menschen trotz zum großen Teil langjährigem Aufenthaltes in Deutschland im Zustand der Duldung leben, soll jetzt mit den §§ 104a und 104b eine gesetzliche Bleiberechtsregelung in das Aufenthaltsgesetz eingefügt werden.

a. Voraussetzungen der Altfallregelung (§ 104a AufenthG-E)

Nach § 104 a kann ein Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn er sich seit mindestens acht Jahren oder, wenn er zusammen mit mindestens einem minderjährigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen in Deutschland aufgehalten hat und wenn er über ausreichenden Wohnraum und über ausreichende mündliche Deutschkenntnisse verfügt, bei Kindern im schulpflichtigen Alter den Schulbesuch nachweist, die Ausländerbehörde nicht vorsätzlich getäuscht oder behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung hinausgezögert oder behindert hat, keine Bezüge zu terroristischen oder extremistischen Organisationen hat und nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat über bestimmten Mindestsätzen verurteilt wurde.

Die Aufenthaltserlaubnis soll zunächst unabhängig von der Frage der Lebensunterhaltssicherung erteilt werden. Die Verlängerung über den 31.12.2009 hinaus ist dann aber – von eng umgrenzten Ausnahmen abgesehen – davon abhängig, dass der Lebensunterhalt in diesem Zeitraum nach den beiden Alternativen in § 104a Abs. 5 AufenthG-E überwiegend

eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert war und in Zukunft überwiegend eigenständig gesichert sein wird.

Außerdem enthält § 104a AufenthG-E verschiedene Sonderregelungen.

Bewertung

Caritas und Diakonie fordern seit Jahren eine Bleiberechtsregelung, die eine wirkliche Lösung für die Langzeitgeduldeten in Deutschland darstellt. Als sich herausstellte, dass der Bleiberechtsbeschluss der Innenministerkonferenz vom 17. November 2006 diesen Erfordernissen nicht gerecht werden kann, richteten sich alle Erwartungen auf eine angekündigte gesetzliche Bleiberechtsregelung. Die Erwartungen wurden dadurch bestärkt, dass die Innenministerkonferenz (IMK) im November 2006 ihren eigenen Beschluss lediglich als Zwischenstation auf dem Weg zu einer umfassenden gesetzgeberischen Lösung bezeichnet hatte.

Auch der vorliegende gesetzliche Regelungsvorschlag stellt jedoch keine echte durchgreifende Lösung dar. Durch die Stichtagsregelung werden diejenigen, die nach diesem Stichtag die Voraussetzungen erfüllen, nicht in den Genuss der Regelung kommen. Dies wird dazu führen, dass in Kürze erneut für diese Menschen über eine Altfallregelung diskutiert werden muss. Caritas und Diakonie plädieren daher dafür die Regelung durch Absehen von einem Stichtag „zukunftsfest“ zu machen.

Bei der Berechnung der sechs bzw. acht Jahre muss im Gesetzestext sichergestellt werden, dass nicht nur Zeiten der Aufenthaltsgestattung, Duldung oder Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, sondern auch alle Zeiten des erlaubten Aufenthaltes wie auch alle anderen Zeiten des tatsächlichen Aufenthaltes in Deutschland eingerechnet werden.

Zwar ist positiv zu bewerten, dass eine Aufenthaltserlaubnis bis zum 31. Dezember 2009 auch ohne den vorherigen Nachweis der eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts erteilt werden soll. Die Aufenthaltserlaubnis wird die Suche nach einer Erwerbstätigkeit erleichtern. Angesichts der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt wird es für die Begünstigten allerdings nicht einfach sein, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Vor diesem Hintergrund ist es ein unnötiges Erschwernis zu verlangen, dass der Lebensunterhalt nicht nur bis zum 31.12.2009 gesichert ist, sondern auch im zurückliegenden Zeitraum nicht nur vorübergehend eigenständig gesichert war. Erschwerend kommt hinzu, dass nach dem neuen § 70 SGB II die Möglichkeit besteht, dass die Betroffenen in einzelnen Bundesländern lediglich Sachleistungen erhalten. Die Belange der Betroffenen wären besser gewahrt, wenn sie auch dann eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, wenn sie ein ernsthaftes eigene Bemühen um einen Arbeitsplatz nachweisen bzw. ein solcher sogar in Aussicht steht.

Besonders problematisch ist, dass die gesetzliche Bleiberechtsregelung ebenso wie bereits der Bleiberechtsbeschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom November 2006, für alte

Menschen, Behinderte und anderweitig Erwerbsunfähige keine wirksamen Ausnahmeregelungen vorsieht. Viele von ihnen werden keine Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt einschließlich erforderlicher Betreuung und Pflege ohne Leistungen der öffentlichen Hand dauerhaft zu sichern.

Die Ausschlussgründe drohen die Bleiberechtsregelung weitgehend leer laufen zu lassen. Ausgeschlossen soll bereits sein, wer behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat. Damit besteht die Gefahr, dass bereits Passlosigkeit oder das einfache Nicht-Mitwirken z. B. bei Passbeschaffungsbemühungen zum Ausschluss von der Bleiberechtsregelung führt, selbst bei sehr langem Aufenthalt im Bundesgebiet und Erfüllung der Integrationskriterien. Auch der Ausschlussgrund vorsätzlicher Täuschung der Behörden kann bei weiter Anwendung zur Ablehnung vieler Fälle führen. Aus Sicht von Caritas und Diakonie sollten die Ausschlussgründe eine Ablehnung allenfalls dann rechtfertigen, wenn die Täuschungshandlung bzw. Verzögerungshandlung von einem besonderen Gewicht und nachweisbar kausal für die Nichtabschiebbarkeit des Ausländers sind. Immer sollte eine Gesamtabwägung erfolgen, ob Zeitpunkt und Schwere des Ausschlussgrundes es angesichts der Dauer des Aufenthaltes und der Integrationsleistungen rechtfertigen, ein Aufenthaltsrecht zu versagen.

Der Ausschlussgrund der Verhängung von Geldstrafen über 90 Tagessätzen für rein ausländerrechtliche Straftaten kann schon bei mehrfachen leichten Gesetzesverstößen unterhalb der Vorstrafengrenze erreicht werden. Verstöße gegen das Ausländerstrafrecht, die bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gar nicht mehr begangen werden könnten, sollten nicht zum Ausschluss von der Bleiberechtsregelung herangezogen werden.

Caritas und Diakonie sind der Auffassung, dass notwendige Maßnahmen zur Verhinderung von Terrorismus getroffen werden müssen. Die Formulierung des Ausschlussgrundes „keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hat und diese auch nicht unterstützt“ ist jedoch unklar und viel zu unbestimmt.

Dadurch, dass zusätzlich zu den Voraussetzungen der Bleiberechtsregelung, auch die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (§ 5 AufenthG) vorliegen müssen und keine gesetzlichen Erteilungsverbote bestehen dürfen (vgl. §§ 10 u. 11 AufenthG), werden teilweise strengere Anforderungen gestellt, als bei der IMK-Regelung. Diakonie und Caritas halten es zur Vermeidung unbilliger Härten für angezeigt, generell im Kontext der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß den §§ 104a Abs. 1, 2 u. 5 wie § 104b AufenthG-E zu regeln, dass diese abweichend von §§ 5, 10 und 11 AufenthG erteilt werden. Zumindest sollte klargestellt werden, dass die Ablehnung des Asylantrages als „offensichtlich unbegründet“ nicht nach § 10 Abs. 3 AufenthG der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung entgegensteht. Auch sollte auf die Nachholung des Visumverfahrens zur Verwaltungsvereinfachung generell verzichtet werden.

Verfassungsrechtlich wie auch rechtspolitisch inakzeptabel ist die gesetzliche Ermächtigung der Länder, aus Gründen der Sicherheit eine Aufenthaltserlaubnis den Staatgehörigen bestimmter Staaten generell zu versagen. Derartige Vorstellungen wurden im Zusammenhang mit dem IMK-Bleiberechtsbeschluss vom November 2006 verworfen und dürfen auch nicht in die gesetzliche Altfallregelung einfließen. Sie würden in der Praxis einen Generalverdacht gegen Angehörige bestimmter Staaten begründen, der durch nichts gerechtfertigt und mit dem Menschenbild des Grundgesetzes unvereinbar ist.

Caritas und Diakonie halten es nicht für angemessen, Familienmitglieder von einem Bleiberecht auszuschließen, nur weil ein in häuslicher Gemeinschaft lebendes Familienmitglied Straftaten begangen hat.

Die gesetzlich vorgesehenen Mindestaufenthaltszeiten von acht Jahren für Alleinstehende und sechs Jahren für Personen mit einem minderjährigen Kind sind sehr lang. Für Alleinstehende sollten fünf Jahre Mindestaufenthalt ausreichen, weil dann bereits ein ausreichender Integrationsstand feststellbar ist. Dieses Erfordernis erfüllt zudem mindestens die Hälfte der Langzeitgeduldeten. Dies sollte die Untergrenze darstellen für einen politischen Lösungsansatz. Für Erwachsene mit minderjährigen Kindern sollte ein Mindestaufenthalt von drei Jahren ausreichen. Dies wäre den Belangen der Kinder nach möglichst schneller Integration dienlich. In der Regel sind auch die Eltern im Hinblick auf die Zukunft ihrer Kinder um eine schnelle und gute Integration bemüht. Auch für Traumatisierte, alte, schwerkranke und behinderte Menschen ist eine kürzere Mindestaufenthaltsdauer wünschenswert.

Die im Gesetz vorgesehene Mindestaufenthaltsdauer von sechs Jahren zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis für unbegleitete Minderjährige ist zwar kürzer als diejenige im IMK-Bleiberechtsbeschluss von acht Jahren. Die Formulierung, dass sich der Ausländer „als unbegleiteter Minderjähriger“ sechs Jahre in Deutschland aufgehalten haben muss, scheint nur Kinder zu erfassen, die vor Vollendung des 12. Lebensjahres nach Deutschland eingereist sind. Dies kann offensichtlich nicht gemeint sein. In jedem Fall halten Caritas und Diakonie jedoch für diese Gruppe unter Integrationsgesichtspunkten eine Mindestaufenthaltsdauer von nur zwei Jahren als angemessen.

Problematisch ist weiterhin, dass § 104a AufenthG-E nicht klar regelt, auf welcher Rechtsgrundlage den Kindern eines bleibeberechtigten Elternteils eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Nach § 104a Abs. 1 S. 1 AufenthG-E erhält der mit dem Kind in häuslicher Gemeinschaft lebende Elternteil die Aufenthaltserlaubnis nach einem Aufenthalt von sechs Jahren, über das Kind bzw. die Kinder wird keine Aussage getroffen. Ist der Lebensunterhalt der Familie nicht gesichert (vgl. § 104a Abs. 1 S. 3 i.V.m. S. 1 AufenthG-E) wäre die Erteilung eines Aufenthaltstitel für die Kinder zum Zweck der Familienzusammenführung ausgeschlossen (vgl. §§ 32, 33 AufenthG). Hier ist eine Klarstellung nötig.

b. *Bleibemöglichkeit für Kinder ohne ihre Eltern (§ 104 b AufenthG-E)*

Ein Aufenthaltsrecht für integrierte Kinder von geduldeten Ausländern, denen keine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a AufenthG-E erteilt wird, sieht der neue § 104 b vor. Voraussetzung dafür ist die freiwillige Ausreise der Eltern mit der Folge einer Familientrennung.

Bewertung

Mit diesem Vorschlag wird der Grundsatz der Familientrennung zur Regel erhoben. Neben dem persönlichen Dilemma für die Familie muss für die in Deutschland zurückbleibenden Kinder auch die Personensorge sichergestellt werden. Diakonie und Caritas haben sich demgegenüber immer für die Bewahrung der Familieneinheit eingesetzt. Es gilt, nach akzeptablen Lösungen für die Beteiligten zu suchen, die nicht zwangsläufig den Familienzusammenhalt auflösen und die das Kindeswohl berücksichtigen. Insbesondere ergibt sich kein sachlich nachvollziehbarer Grund, weshalb die Regelung auch den Elternteil zur Ausreise zwingt, der selbst gar keinen Ausschlussgrund erfüllt.

c. *Zugang zu Erwerbstätigkeit (§ 10 BeschVerfVO-E)*

Nach dieser Vorschrift soll die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ohne Prüfung nach § 39 Abs. 2 AufenthG erteilt werden, wenn sich der Ausländer seit 4 Jahren erlaubt, geduldet oder mit Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhält. Die Arbeitssuche soll überregional möglich sein.

Bewertung

Diese Regelung wird von Caritas und Diakonie begrüßt. Caritas und Diakonie haben sich in der Vergangenheit wiederholt für diese Änderung eingesetzt.

d. *Beschränkung der Residenzpflicht zum Zweck der Arbeitssuche (§ 61 Abs. 1 AufenthG-E)*

Es ist vorgesehen, dass künftig von der räumlichen Beschränkung des § 61 abgesehen werden kann, wenn die Aufnahme einer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung zulässig ist (§ 61 Abs. 1 AufenthG-E).

Bewertung

In Zusammenhang mit dem neu gefassten § 10 BeschVerfVO-E ermöglicht diese Regelung Geduldeten nach vier Jahren Aufenthalt die Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme ohne räumliche Beschränkung. Diese Regelung wird von Caritas und Diakonie sehr begrüßt.

11. Verschärfungen bei den Inhaftierungsmöglichkeiten

Die Freiheit der Person ist eines der wichtigsten Menschenrechte. Deshalb ist grundsätzlich die Praxis der Abschiebehäft in Deutschland menschenrechtlich hoch problematisch. Hinzu

kommt, dass eine institutionelle professionalisierte Rechtsberatung für Abschiebungshäftlinge fehlt. Dies kann nicht durch das ehrenamtliche Engagement von engagierten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten ausgeglichen werden. Abschiebungshaft sollte deshalb nur in Ausnahmefällen angeordnet werden. Der Gesetzentwurf sieht dagegen eine erhebliche Erweiterung der Inhaftierungsmöglichkeiten vor. Caritas und Diakonie wenden sich deshalb entschieden gegen die geplanten Verschärfungen.

a. Zurückweisungshaft (§ 15 Absatz 5 AufenthG-E) und Gewahrsam (§ 15 Absatz 6 AufenthG-E)

Wenn an der Grenze eine Zurückweisungsentscheidung ergangen ist und nicht unmittelbar vollzogen werden kann, soll der Ausländer zwischenzeitlich in Zurückweisungshaft genommen werden können (§ 15 Absatz 5 AufenthG-E).

Ein Festhalten im Flughafentransit soll 30 Tage lang möglich werden, ohne dass ein Richter diesen Gewahrsam angeordnet hat (§ 15 Absatz 6 AufenthG-E).

Bewertung

Diese Maßnahmen sollen die Zurückweisung von Ausländern noch effizienter gestalten. Zudem soll der Ausländer in Haft genommen werden, ohne dass, wie sonst bei der Anordnung von Abschiebehaft gemäß § 62 AufenthG, geprüft werden muss, ob die Gefahr besteht, dass die Zurückweisung ohne die Inhaftierung wesentlich erschwert oder vereitelt würde.

Die Zurückweisungshaft und das Festhalten im Flughafentransit stehen im Widerspruch zu internationalen Grundsätzen, nach denen Flüchtlinge während des Asylverfahrens generell nicht in Haft genommen werden sollen (vgl. UNHCR „Refugee Protection, A Guide to International Refugee Law, S. 81).

Zurückweisungshaft und Flughafengewahrsam widersprechen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und werden von Caritas und Diakonie deshalb abgelehnt. Sofern am Flughafengewahrsam festgehalten wird, muss schon die Anordnung dem Richtervorbehalt unterliegen. Bei der Zurückweisungshaft wie beim Flughafengewahrsam ist zumindest im Einzelfall zu prüfen, ob sie das geeignete, erforderliche und im Einzelfall angemessene Mittel sind, um die Zurückweisung durchzuführen. Zumindest Minderjährige und andere schutzbedürftige Personengruppen (insbesondere traumatisierte Personen) sollten generell nicht in Zurückschiebungshaft bzw. in den Flughafengewahrsam genommen werden dürfen.

b. Vorläufiges Festnahmerecht der Ausländerbehörde und Durchbeförderungshaft (§ 62 Abs. 4 AufenthG-E, § 74a AufenthG-E)

§ 62 Abs. 4 AufenthG-E sieht ein vorläufiges Festnahmerecht der Ausländerbehörde vor, „wenn die richterliche Entscheidung über die Anordnung der Sicherungshaft nicht vorher eingeholt werden kann“ und ein „begründeter Verdacht“ vorliegt, dass sich der Ausländer der

Anordnung der Sicherungshaft entziehen will. Damit soll eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die vorläufige Festnahme von Ausländern geschaffen werden, um die richterliche Vorführung zur Anordnung der Sicherungshaft sicherzustellen.

Mit § 74a Abs. 2 AufenthG-E wird bei der Durchführung einer EU-weiten Abschiebung ein neuer Haftgrund eingeführt. Eine richterliche Anordnung ist nicht vorgesehen.

Bewertung

In das Recht auf Freiheit der Person darf gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG nicht nur lediglich aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden, sondern Art. 104 Abs. 2 GG regelt darüber hinaus, dass über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung nur ein Richter entscheiden darf (Richtervorbehalt). Die Festnahme erfolgt durch die Polizei.

Diese soll jetzt gem. § 62 Abs. 4 AufenthG-E auch durch die Ausländerbehörde vorgenommen werden. Immerhin wird klargestellt, dass die Entscheidung des Richters unverzüglich nachzuholen ist. Bei der Durchbeförderungshaft gem. § 74a AufenthG-E hingegen ist eine richterliche Anordnung überhaupt nicht vorgesehen.

12. Ausweitung der Abschiebungshaft (§ 14 Abs. 3 S. 3 AsylvfG-E)

Im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Dublin-Verfahrens im Gesetzentwurf steht die in dieser Vorschrift vorgesehene Ausweitung der Abschiebungshaft, die bisher spätestens vier Wochen nach Eingang des Asylantrages beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beendet sein musste. Damit soll sichergestellt werden, dass Ausländer, die im Rahmen von Dublin II in den nach der Verordnung zuständigen Staat verbracht werden sollen, nicht vorzeitig aus der Haft entlassen werden und untertauchen.

Bewertung

Die Inhaftierung von Asylbewerbern soll grundsätzlich vermieden werden. Mit dieser Vorschrift wird ihre Anwendung jedoch ausgeweitet.

13. Datenschutz

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält eine Reihe von Regelungen, die es ermöglichen, eine Vielzahl von weiteren Daten zu erheben (einschl. Fingerabdrücke u. biometrischer Merkmale), zu speichern und unter verschiedensten Behörden, einschließlich der Nachrichtendienste, auszutauschen.

Dazu gehört beispielsweise § 49 Abs. 5 Nr. 5 AufenthG-E, mit dem der Gesetzesbegründung zufolge eine Rechtsgrundlage für erkennungsdienstliche Maßnahmen im Bereich der nationalen Visa i.S.v. § 6 Abs. 4 S. 1 AufenthG geschaffen werden soll. Zu diesen Maßnahmen gehören die Abnahme von Lichtbildern und Fingerabdrücken von allen Drittstaatsangehörigen. Eine wichtige neue Vorschrift ist auch § 73 Abs. 1-3 AufenthG-E. Danach sollen in Zukunft

nicht nur die Daten der visumsantragstellenden Person und des Einladers, sondern auch der Personen, die durch Abgabe einer Verpflichtungserklärung oder in anderer Weise die Sicherung des Lebensunterhaltes des Antragstellers garantieren, und sonstiger Referenzpersonen erhoben und den in der Vorschrift genannten Nachrichten- und Sicherheitsdiensten übermittelt werden (Abs. 1). Vorgesehen ist die Einführung eines Konsultationsverfahrens der Ausländerbehörden mit den genannten Diensten (Abs. 2). Für die Kommunikationsplattform soll die Infrastruktur des Bundesverwaltungsamtes genutzt werden. Abs. 3 regelt, dass auch nachträglich bekannte Sicherheitsbedenken an Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen gegeben werden.

Weitere im Hinblick auf den Datenschutz bedeutsame Änderungen finden sich im Ausländerzentralregistergesetz. Hier geht es insbesondere auch um den Austausch von Daten zwischen Ausländer- und Meldebehörden.

Bewertung

Die Änderungen werden als Reaktion auf die Gefahren des internationalen Terrorismus' vorgeschlagen. Es geht also um die Abwägung von berechtigten Sicherheitsinteressen mit den Grundsätzen des Datenschutzes. Die vorgeschlagenen Änderungen haben erhebliche Konsequenzen, da alle Personen, die gegenüber den Ausländerbehörden und Visastellen als Referenzpersonen auftreten bzw. eine Verpflichtungserklärung abgeben, in die Sicherheitsüberwachung einbezogen werden, ohne diese Erklärungen ist es nicht möglich, für Freunde, Verwandte, Geschäftspartner, etc. überhaupt ein Einreisevisum zu erhalten. All diese Personen kommen in das Visier der Nachrichtendienste, ohne zu wissen, mit welchen „befreundeten Staaten“ später diese Daten ausgetauscht werden und welche gravierende Folgen sich hieraus bei eigenen Auslandsaufenthalten möglicherweise ergeben können.

Die Einbeziehung zahlreicher öffentlichen Stellen in den automatischen Datenaustausch und insbesondere die Vermischung nachrichtendienstlichen mit allgemein-polizeilichem Handeln und Wissen sowie Daten aus der sozialen Arbeit ist schwerlich vereinbar mit dem datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatz und den grundgesetzlichen Mindestanforderungen. Die Regelungen insgesamt sind nicht transparent, die Folgen unvorhersehbar. Diakonie und Caritas regen daher an, eine umfassendes Gutachten zu datenschutzrechtlichen Auswirkungen (Folgenabschätzung) einzuholen.

II. ASYLVERFAHRENSGESETZ (ART. 3)

1. Übermittlung von Informationen an der UNHCR (§ 9 Abs. 2 AsylVfG-E)

Der Neuformulierung zufolge übermittelt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht mehr, wie bisher, dem UNHCR seine „Entscheidungen und Begründungen“, sondern nur noch die „erforderlichen Informationen“.

Bewertung

Der Begriff „erforderliche Informationen“ ist sehr unbestimmt. Die Übermittlung von „Entscheidungen und Begründungen“ sollten deshalb ausdrücklich erwähnt bleiben.

2. Abschottung gegenüber Flüchtlingen (§ 18 Absatz 2 Nr. 2 AsylVfG-E, §§ 34a Absatz 2, 27a, 26a AsylVfG-E)

Die Zurückweisung an der Grenze soll künftig bereits möglich sein, wenn „Anhaltspunkte“ vorliegen, dass ein anderer Staat zur Prüfung des Einreisebegehrens zuständig ist (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG-E). Bisher erfolgte eine Überstellung an den zuständigen EU-Staat nach der VO 343/2003/EG (Dublin II-VO).

Die Anträge der Asylsuchenden, die in den anderen EU-Staat überstellt werden sollen, werden nicht mehr als „unbeachtliche“, sondern als „unzulässige“ Anträge behandelt (§ 27a AsylVfG-E). Damit wird Asylsuchenden die Möglichkeit genommen, im Eilverfahren gegen die Überstellung vorzugehen (§§ 34a Abs. 2, 27a, 26a AsylVfG-E). Daneben soll die Rückschiebung/Überstellung auch in Staaten zulässig sein, die nicht zur EU gehören, wenn es eine entsprechende völkerrechtliche Vereinbarung gibt.

Bewertung

Bei den in § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG-E genannten Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft handelt es sich um die Dublin II-VO. Sie regelt, welcher EU-Mitgliedstaat für die Durchführung von Asylverfahren zuständig ist. Wird danach festgestellt, dass dies ein anderer Mitgliedstaat als derjenige ist, in dem der Antrag gestellt wurde, so wird dieser Antrag nicht geprüft, sondern der Antragsteller wird in den nach der Verordnung zuständigen Staat überstellt. Jeder Staat hat allerdings die Möglichkeit - beispielsweise aus humanitären Gründen – selbst den Asylantrag zu prüfen. In Deutschland ist die Verordnung von großer Bedeutung; bis zu 25 % der hier gestellten Anträge sind Dublin II-Fälle. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geht davon aus, dass der Standard der Asylverfahren und der Aufnahme in allen Dublin II-Staaten gleich hoch ist. Das ist aber z. B. gerade in Bezug auf die medizinische und psychotherapeutische Versorgung von Asylbewerbern nicht der Fall.

Die geplante Gesetzesänderung soll die Zurückweisung von Ausländern in andere EU-Staaten noch effizienter gestalten. Dagegen bestehen rechtsstaatliche Bedenken, weil für die Zurückweisung an der Grenze, und damit für die Verhinderung der Wahrnehmung des Asylgrundrechts, bloße „Anhaltspunkte“ ausreichen sollen. Eine Einreiseverweigerung kann jedoch allenfalls dann in Betracht kommen, wenn sich der andere Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig erklärt hat. Sonst besteht die Gefahr, dass eine Einreiseverweigerung erfolgt, bevor geklärt ist, welcher Staat zur Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Diese könnte zu Verletzungen des non-refoulement-Grundsatzes in Art. 33 der GFK füh-

ren.

Schwer verständlich ist das Zusammenspiel von § 26a Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylVfG-E und dem völlig neuen § 27a AsylVfG-E. Die Neuformulierung in § 34a Abs. 1 AsylVfG-E lässt nur den Schluss zu, dass die Abschiebung in den „sicheren Drittstaat“ nach § 26a AsylVfG-E und die Abschiebung in einen „für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat“ nach § 27a AsylVfG alternativ nebeneinander stehen. Die Regelungen in § 26a AsylVfG und § 27a AsylVfG regeln jedoch teilweise den gleichen Sachverhalt.

Problematisch ist weiter, dass in § 27a AsylVfG-E darauf Bezug genommen wird, dass „ein Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist“. Bei den Staaten der EU, dem EWR oder der Schweiz als „sichere Drittstaaten“ richtet sich die Zuständigkeit aber allein nach den Rechtsvorschriften der Europäischen Union.⁹ Durch den Verweis auf weitere „völkerrechtliche Verträge“ besteht die Gefahr, dass allein durch den Abschluss von Verträgen mit Nicht-EU bzw. Nicht-EWR-Staaten die Zuständigkeit an diese übergeht. Dabei ist nicht sichergestellt, dass Art. 27 der Asylverfahrensrichtlinie beachtet wird, wonach es dem Asylsuchenden möglich sein muss, eine unterstellte Sicherheit in einem Drittstaat zu widerlegen (vgl. Art. 27 Abs. 2 Nr. c der Asylverfahrensrichtlinie).

Durch die Neugestaltung der Dublin-Verfahren als unzulässige Asylanträge in Verbindung mit den Vorschriften über die Einreiseverweigerung und die Abschiebungsanordnung wird in diesem Verfahren der bisher bestehende Eilrechtsschutz abgeschafft. Nach Art. 19 Abs. 3 der Dublin II-VO können Mitgliedstaaten zwar die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen beseitigen. Weder Art. 19 noch irgendein anderer Artikel der Verordnung geben jedoch einen Hinweis darauf, dass auch die Eilrechtsschutzverfahren zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abgeschafft werden können.

Insbesondere im Hinblick auf unbegleitete minderjährige Kinder (Art. 6 Dublin II-VO) sowie auf Familienangehörige (Art. 7 Dublin II-VO), ebenfalls im Hinblick auf das Selbsteintrittsrecht aus humanitären Gründen (Art. 15 Dublin II-VO) legt der Sinn der Verordnung einen wirksamen Rechtsschutz nahe. Andernfalls wären unmittelbare gemeinschaftsrechtliche Ansprüche gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat nicht umzusetzen. Der individuelle Rechtsschutz muss wirksam erhalten werden. Rechtswidrige Abschiebungen können sonst

⁹ Das Zuständigkeitssystem der VO 343/2003/EG (Dublin II) gilt seit dem 01.04.2006 nunmehr auch für Dänemark. Auf der Grundlage einer Ratsentscheidung vom 15.03.2001 ist die Dublin-II-Verordnung auch auf Island und Norwegen anwendbar. Am 26.10. 2004 unterzeichneten die Europäischen Union und die Schweiz ein Abkommen über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (vgl. „The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper“, April 2006, www.unhcr.de).

nicht verhindert werden.

Nach Art. 19 Abs. 2 der Dublin II-VO muss es dem Asylsuchenden ermöglicht werden, sich innerhalb einer zu setzenden Frist freiwillig in den anderen zuständigen EU-Staat zu begeben. Eine solche Umsetzungsregelung enthält der Gesetzentwurf nicht. In § 34a Abs. 1 AsylVfG-E sollte zudem die Formulierung der Dublin II-VO verwendet werden, nach der sich um eine „Überstellung“ an einen anderen EU-Mitgliedstaat handelt und nicht um eine „Abschiebung.“

Bedauerlich ist auch, dass die im Referentenentwurf noch vorgesehene Umsetzung von Art. 35a Abs. 4 der Asylverfahrensrichtlinie im Gesetzentwurf so nicht mehr vorgesehen ist. In einem letzten Satz von § 18 Abs. 5 war im Referentenentwurf geregelt worden, dass der Ausländer bei der Zurückweisung oder Zurückschiebung in der Amtssprache des „sicheren“ Drittstaates eine schriftliche Mitteilung erhalten sollte, dass das Asylgesuch nicht geprüft worden ist.

3. Flughafenverfahren bei Gewaltopfern (§ 18a Abs. 6 AsylVfG)

Nach Art. 20 der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen von Asylbewerbern müssen Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, im Bedarfsfall die erforderliche Behandlung erhalten. Nach geltendem deutschen Recht werden Asylsuchende, die auf dem Luftweg einreisen, unter bestimmten Bedingungen im Flughafen-transit festgehalten, wo auch ihr Asylverfahren durchgeführt wird.

Bewertung

Gewaltopfer dürfen nicht der Durchführung eines Flughafenverfahrens unterzogen werden. Für sie muss aus dem Gemeinschaftsrecht ein Einreiseanspruch folgen. Denn da sie gemäß Art. 20 der Richtlinie Aufnahmebedingungen im Bedarfsfall die erforderliche Behandlung erhalten müssen, ist ihnen zur Feststellung des Bedarfsfalles zunächst ein geeignetes Verfahren zu bieten. Dazu ist das Flughafenverfahren zweifelsfrei nicht geeignet. Zur Klarstellung sind deshalb die Einreiseansprüche in § 18a Abs. 6 AsylVfG um diese Fallgruppe zu ergänzen. Bis der Bedarfsfall festgestellt ist, muss das Asylverfahren ausgesetzt bleiben.

4. Offensichtlich unbegründet Asylanträge (§ 30 Abs. 3 Nr. 7 AsylVfG-E)

Bei der Qualifizierung von unbegründeten Asylanträgen als offensichtlich unbegründet sollen nach den Wörtern „gestellt wird“ die Wörter „oder nach § 14a als gestellt gilt“ eingefügt werden. Damit soll klargestellt werden, dass sich die Regelung, nach der Anträge als offensichtliche unbegründet abgelehnt werden sollen, auch auf § 14a AsylVfG bezieht, mit der Begründung, dass es bei dieser Fallkonstruktion nur in absoluten Ausnahmefällen nicht zur Ablehnung des Asylantrages als offensichtlich unbegründet komme.

Bewertung

Hier handelt es sich um eine hoch problematische Verschärfung. Die Antragsfiktion führt nun i.d.R. zur einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet nach § 30 Abs. 3 AsylVfG und zum gesetzlichen Erteilungsverbot nach § 10 Abs. 3 AufenthG. Dadurch kann ein Asylverfahren, das für ein Kind von Amts wegen eingeführt wird – und damit sicherlich nicht missbräuchlich sein kann – in der Konsequenz dazu führen, dass eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen, nach der Bleiberechtsregelung oder aufgrund einer positiven Entscheidungen der Härtefallkommission nicht erteilt werden darf.

5. Aufnahmeeinrichtungen (§ 47 Abs. 4 AsylVfG-E)

In Umsetzung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen von Asylbewerbern sieht der Gesetzentwurf eine neue Hinweispflicht für die Aufnahmeeinrichtungen vor, die sich auf die Rechte und Pflichten aus dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bezieht und Informationen über mögliche Rechtsbeistände und Beratungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Unterbringung und die medizinische Versorgung beinhaltet.

Bewertung

Hier handelt es sich um einen Teil der sonst kaum vorhandenen Umsetzung der Richtlinie Aufnahmebedingungen (s. u. AsylbLG). Die vorgesehene Hinweispflicht der Aufnahmeeinrichtung reicht jedoch nicht aus. Immer wieder kommt es in der Praxis vor, dass Mitarbeitenden von Flüchtlingshilfeorganisationen, die Asylbewerber in Aufnahmeeinrichtungen beraten wollen, keinen Zugang erhalten. Deshalb sollte entsprechend Art. 14. Abs. 7 der Richtlinie eine ausdrückliche Regelung in das Asylverfahrensgesetz aufgenommen werden. Danach ist den Mitarbeitenden von Flüchtlingshilfsorganisationen Zugang zu den Aufnahmeeinrichtungen zu gewähren. Dieser darf nur aus Gründen der Sicherheit der Einrichtung oder der Asylbewerber eingeschränkt werden.

6. Verlassen des zugewiesenen Aufenthaltsbereichs (§ 58 Abs. 4 S. 1 AsylVfG-E, §§ 85 Abs. 1 Nr. 2 und 86 AsylVfG)

Mit der Gesetzesänderung soll laut Gesetzesbegründung der Missbrauch der Möglichkeit von Ausländern, deren Abschiebung aus tatsächlichen Gründen auf Dauer unmöglich war, den Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung ohne Erlaubnis vorübergehend zu verlassen, verhindert werden.

Bewertung

Die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen lässt zwar zu, dass die Mitgliedstaaten die Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern einschränken, sie ist jedoch nicht so restriktiv wie das geltende deutsche Recht, das in Art. 57 Abs. 1 und 58 Abs. 1 S. 2 AsylVfG „zwingende

Gründe“ vorschreibt, um dem Ausländer das Verlassen des ihm zugewiesenen Aufenthaltbereiches gestatten zu können. In Art. 7 Abs. 2 S. 1 der Richtlinie heißt es dagegen, dass das zugewiesene Gebiet hinreichend Spielraum dafür bieten müsse, dass die Gewähr für eine Inanspruchnahme der Vorteile, die die Richtlinie gewährt, gegeben ist. In den §§ 57 Abs. 2 und 58 Abs. 2 AsylVfG sollte deshalb ausdrücklich Personen mit besonderen Bedürfnissen das Verlassen eines zugewiesenen Bezirks zum Zweck der Behandlung in einer spezialisierten Einrichtung erlaubt werden.

Erst Recht finden die Straf- und Bußgeldvorschriften der §§ 85 Abs. 1 Nr. 2 und 86 AsylVfG bei wiederholten Verstößen gegen eine Aufenthaltsbeschränkung keine Rechtsgrundlage in der Richtlinie. Deren Art. 16 Abs. 3 erlaubt zwar Sanktionen für grobe Verstöße gegen Vorschriften hinsichtlich der Unterbringungscentren. Nach dem Gesamtzusammenhang der Regelungen in Art. 16 der Richtlinie kommen hier jedoch nur verwaltungsrechtliche Sanktionen in Betracht. Sanktionen strafrechtlicher Art werden in der Richtlinie nicht genannt. Ohne entsprechende ausdrückliche Regelungen sind sie nicht zulässig.

Anstatt anlässlich der Umsetzung der Richtlinie das seit 1978 bestehende restriktive Aufenthaltssystem für Asylsuchende abzuschaffen, wird es in § 58 Abs. 4 S. 1 2. HS AsylVfG-E noch verschärft. Die Vorschriften des § 85 AsylVfG sind aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen aufzuheben.

7. Widerruf und Rücknahme (§ 73 AsylVfG-E)

§ 73 Abs. 1 AsylVfG wird in Anlehnung an die Formulierung der Qualifikationsrichtlinie neu formuliert. Außerdem wird der Widerruf des Familienasyls neu geregelt. In einem neuen Abs. 7 wird das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verpflichtet, bei Asylentscheidungen, die am 1. Januar 2005 unanfechtbar geworden sind, spätestens bis zum 31. Dezember 2008 ein Widerrufsverfahren einzuleiten.

Bewertung

Caritas und Diakonie haben immer wieder scharf die durch das Zuwanderungsgesetz eingeführte Widerrufspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kritisiert. Angesichts der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Neuformulierung im Gesetzentwurf unzureichend. Sie bietet nämlich keine Handhabe, gemäß der international üblichen Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention im Widerrufsverfahren zu prüfen, ob dem Flüchtling die Rückkehr ins Herkunftsland wegen anderen Gefahren als denen einer erneuten Verfolgung unzumutbar ist. Entscheidend muss sein, dass der Flüchtling im ehemaligen Verfolgerstaat tatsächlich wirksamen Schutz erlangen und dorthin in Sicherheit und Würde zurückkehren kann.

Durch die Fristsetzung in Abs. 7 wird der Druck auf das Bundesamt, Widerrufsverfahren durchzuführen, noch erhöht.

Eine weitere Verschärfung stellt der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Widerruf oder die Zurücknahme der Anerkennung wegen § 60 Abs. 8 AufenthG und § 3 Abs. 2 AsylVfG in § 75 S. 2 AsylVfG dar. Die sofortige Vollziehbarkeit der Entscheidung gem. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO soll dabei unberührt bleiben. Auf diese Weise kann auch der Aufenthaltstitel schneller widerrufen werden und die Aufenthaltsbeendigung wird beschleunigt.

Bedauerlicherweise wird das Richtlinienumsetzungsgesetz nicht zum Anlass genommen, die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen des Widerrufs der Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennung humaner zu gestalten. Nach der Grundintention des Zuwanderungsgesetzes verfestigt der Aufenthalt eines anerkannten Flüchtlings nach drei Jahren Aufenthalt, wenn kein Widerrufsgrund vorliegt (vgl. § 26 Abs. 3 AufenthG). Konsequenterweise sollte nach Ablauf dieser Frist der Widerruf der Flüchtlingsanerkennung nicht mehr zum Widerruf der Niederlassungserlaubnis führen können. Dies soll aber weiter möglich sein (vgl. § 52 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG). Eine besondere humanitäre Herausforderung stellen hierbei die anerkannten Flüchtlinge dar, die vor dem 01.01.2005 nur eine Aufenthaltsbefugnis hatten. Nach Auffassung des Bundesministeriums des Inneren läuft in diesen Fällen die Drei-Jahres-Frist nach § 26 Abs. 3 AufenthG erst ab dem 01.01.2005, so dass diese Personen jetzt zum 01.01.2008 mit einem Widerrufsverfahren rechnen müssen. Besteht die Verfolgungsgefahr nicht mehr fort und wird deshalb die Anerkennung widerrufen, müssen die Betroffenen nach jahrelangem Aufenthalt mit der Aufenthaltsbeendigung rechnen. Für diese Fallgruppe müsste dringend eine vernünftige Übergangsregelung geschaffen werden.

Im Falle der Schutzgewährung nach § 25 Abs. 3 AufenthG nach Feststellung eines Abschiebungsverbots gem. § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG ist die Aufenthaltsverfestigung nach § 26 Abs. 4 AufenthG nach sieben Jahren Aufenthalt möglich. Diese Niederlassungserlaubnis wird wegen des langjährigen Aufenthaltes und dem Erfüllen der dort genannten Integrationskriterien erteilt und sollte unabhängig von der Fortdauer der Gewährung des subsidiären Schutzes bzw. der Feststellung eines Abschiebungsverbotes sein. Konsequenterweise wäre es sachgerecht, in den Fällen des § 52 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 5 AufenthG die Widerrufsmöglichkeit zumindest auf solche Fälle zu beschränken, in denen der Ausländer noch keine Niederlassungserlaubnis erworben hat

8. Fristverlängerung für die Zulassungsberufung in Asylverfahren (§ 78 Abs. 4 S. 1 AsylVfG-E)

In § 78 Abs. 4 Satz 1 AsylVfG wird die Frist, innerhalb der die Zulassung zur Berufung gegen ein erstinstanzlich ergangenes Urteil in einem Asylverfahren einzureichen und zu begründen

ist, auf einen Monat verlängert.

Bewertung

Caritas und Diakonie begrüßen diese Fristverlängerung.

9. Schutz von Folteropfern und Traumatisierten im Asylverfahren

Nach Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie Aufnahmebedingungen sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die gewährten materiellen Aufnahmebedingungen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet. Das gilt insbesondere für Personen mit besonderen Bedürfnissen, wie Opfer von Folter und Traumatisierte. Sie benötigen u.a. eine adäquate Unterbringung, eine lärmfreie Umgebung und die Möglichkeit einer selbständigen Lebensführung. Das sollte in den §§ 47, 53 AsylVfG festgeschrieben werden.

10. Berücksichtigung des Kindeswohls im Asylverfahren

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden im Asylverfahren bereits mit 16 Jahren als handlungsfähig betrachtet. Sie werden damit wie Erwachsene behandelt und haben alle Verfahrenshandlungen selbst zu vertreten. Beistand erhalten nur Jugendliche unter 16 Jahren.

Außerdem können 16- und 17-Jährige wie Erwachsene in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden.

Bewertung

Diese Sonderregelungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge berücksichtigen nicht in ausreichendem Maße das Kindeswohl. Für Minderjährige gelten grundsätzlich die Schutzmaßnahmen nach dem Haager Minderjährigenschutzabkommen und der UN-Kinderrechtskonvention. Diese Kinderrechtskonvention hat die Bundesrepublik jedoch nur mit dem Vorbehalt ratifiziert, dass dadurch nicht nationales Recht über den Aufenthalt jugendlicher Ausländer eingeschränkt werden darf. Dieser Vorbehalt muss dringend aufgegeben werden.

Die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren sollte auf 18 Jahre heraufgesetzt werden. Dies würde der Praxis in anderen EU-Staaten entsprechen.

Unbegleitete Jugendliche von 17 und 18 Jahren sollten zudem in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht werden. Die Minderjährigen sollten im gesamten Asylverfahren eine jugendgerechte Behandlung erhalten. Es muss eine Klarstellung im AsylVfG erfolgen, dass hier die Vorschriften des SGB VIII vorrangig gelten.

III. STAATSANGEHÖRIGKEITSGESETZ (ART. 5)

Die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung ist aus gesellschaftspolitischen, menschenrechtlichen und staatsrechtlichen Überlegungen heraus sinnvoll. „Die Staaten sind gehalten dafür zu sorgen, dass diejenigen Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft im Lande gefunden haben, tatsächlich Zugang zu den Staatsbürgerrechten als ‚mittelbaren Menschenrechten‘ finden können.“¹⁰ Ohne Staatsbürgerschaft und damit ohne das nur Staatsbürgern zustehende Wahlrecht können Zugewanderte mit Lebensmittelpunkt in Deutschland politische Teilhabe praktisch nicht ausüben. Es liegt aber gerade im ureigenen Interesse des Staates, dass Staatsvolk und Bevölkerung möglichst weitgehend identisch sind.

60 % der in Deutschland lebenden Ausländer sind bereits zehn Jahre hier, 20% sogar länger als 30 Jahre. Sie haben in aller Regel erhebliche Integrationsleistungen vollbracht, bleiben aber, wenn sie Drittstaatenangehörige sind, aufgrund ihres rechtlichen Status von wichtigen Bürgerrechten ausgeschlossen. Daher ist es sehr zu bedauern, dass die Zahl der Einbürgerungen stark rückläufig ist. Die Zahl der Einbürgerungen sank von 154.547 im Jahre 2002 auf 149.731 im Jahre 2003, auf 127.153 im Jahre 2004 und 117.241 im Jahre 2005. Die Zahl liegt damit niedriger als 1999 vor der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Offensichtlich ist die Attraktivität der Einbürgerung deutlich zurückgegangen.

Die Regierungskoalition hat Integration als eine zentrale und gesamtgesellschaftliche Aufgabe bezeichnet. Dieses Signal wird von Caritas und Diakonie sehr begrüßt. Im Interesse eines erfolgreichen Integrationsgeschehens dürfen bei der Einbürgerung keine neuen Hürden errichtet werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält aber eine Reihe von Regelungen, die die Einbürgerung erschweren. Den geplanten Verschärfungen stehen keine ausreichenden Erleichterungen gegenüber, um die Einbürgerung insgesamt attraktiver zu machen. Der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft nach bisherigem Recht ist an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen geknüpft, die aus Sicht von Caritas und Diakonie ausreichend sind.

1. Ermessenseinbürgerung nach (§ 8 StAG-E)

Gem. § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StAG-E kann künftig nicht mehr eingebürgert werden, wer zu einer Strafe verurteilt worden ist oder dem ersatzweise eine Maßregel zur Besserung und Sicherung auferlegt worden ist. Aus öffentlichem Interesse oder zur Vermeidung von Härten

¹⁰ Heiner Bielefeldt, Einbürgerungspolitik in Deutschland, Zur Diskussion über Leitkultur und Staatsbürgerschaftstests, Hrg.: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2006, S. 8; http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d49_v1_file_441ea4f1e5abf_IUS-006_DIMR_Essay_Einzelseiten_N.pdf

kann davon bei der Entscheidung über die Einbürgerung abgesehen werden (§ 8 Abs. 2 StAG-E).

Die Bedingung, dass keine Ausweisungsgründe nach §§ 53, 54 oder 55 Abs. 2 Nr. 1-4 AufenthG vorliegen dürfen (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StAG), ist künftig als Ausschlussgrund in § 11 gefasst.

Bewertung:

Die neue Bestimmung stellt aus Sicht von Caritas und Diakonie eine unangemessene Verschärfung dar. Dem Verweis in der Begründung, dass bei Personen, für die eine solche Maßregel angeordnet wurde, kein öffentliches Interesse an einer Einbürgerung bestehe, können die Verbände in der Pauschalität nicht folgen, zumal die Bundesregierung Integration als zentrale Aufgabe beschrieben hat. Bei der Ermessenseinbürgerung sollte daher eine Prüfung dieser Frage im Einzelfall möglich sein.

2. Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG-E)

Der neue § 10 StAG-E fasst die Voraussetzung von §§ 10 und 11 StAG zusammen und enthält als neue Voraussetzung durch einen Test nachzuweisende Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung (§ 10 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 5 StAG-E). Die Teilnahme an einem Kurs wird nicht zur Verpflichtung gemacht (§ 10 Abs. 5 StAG-E). Das BMI wird ermächtigt, die Prüfungs- und Nachweismodalitäten des Tests sowie die Inhalte des Kurses festzulegen (§ 10 Abs. 7 StAG-E).

Nicht eingebürgert wurden bisher Ausländer, die zu einer Strafe verurteilt wurden. Künftig gilt dies auch für Ausländer, bei denen auf Grund von Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet wurde (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 StAG-E).

Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen, insbesondere von Sprachkenntnissen über dem Niveau von B1 (GER), verkürzt sich die Aufenthaltsfrist auf 6 Jahre (§ 10 Abs. 3 S. 2 StAG-E).

Die Privilegierung von Ausländern unter 23 Jahren, die bislang auch eingebürgert wurden, wenn ihr Unterhalt nicht gesichert war, entfällt (§ 10 Abs. 1 S. 3 StAG).

Bewertung:

Caritas und Diakonie begrüßen die Herabsetzung der Aufenthaltsfrist um ein weiteres Jahr auf sechs beim Vorliegen von Sprachkenntnissen über Niveau B1. Allerdings sollte das Niveau der verlangten Sprachkenntnisse genauer definiert werden, damit es zu einer für Einbürgerungswillige transparenten und bundesweit einheitlichen Regelung kommt.

Für den Nachweis von Sprachkenntnissen nach Abs. 3 S. 1 sollte alternativ zu einer Bescheinigung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge eine Bescheinigung eines anerkannten Sprachkursträgers genügen: Es gibt Ausländer, die durch den Besuch anderer Kur-

se bzw. aus anderen Gründen über Nachweise verfügen, dass ihr Deutsch-Sprachniveau bei B1 oder weit darüber liegt.

Kenntnisse über die Rechts- und Gesellschaftsordnung und die Lebensverhältnisse in Deutschland bei Einbürgerungswilligen sind auch Sicht von Caritas und Diakonie zu begrüßen. Einbürgerungstests lehnen die Verbände aber ab. In einer komplexen und pluralen Gesellschaft wie der Bundesrepublik ist es schon schwierig, ein passendes Curriculum zu finden. Darüber, was ein Deutscher wissen muss, gehen die Auffassungen weit auseinander. Ein bestandener Einbürgerungstest ist kein Indikator für einen erfolgreich verlaufenen Integrationsprozess. Fragebögen bzw. Wissenstests können eine bis dato vernachlässigte „nachholende Integrationspolitik“ und eine gesellschaftliche Auseinandersetzung über die im Grundgesetz verbrieften Werte unserer Gesellschaft nicht ersetzen.

Aus Sicht von Caritas und Diakonie sichern die Voraussetzungen des § 10 StAG auch ohne Einbürgerungstest die Hinwendung der Einbürgerungswilligen zu Deutschland in ausreichender Weise. Der mehrjährige Aufenthalt, der Nachweis von ausreichenden bzw. darüber hinausgehenden Kenntnissen der deutschen Sprache sowie das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung lassen auf ausreichende Kenntnisse über die Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie Lebensverhältnisse schließen.

Der Ausschluss von Ausländern, bei denen auf Grund von Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet wurde, ist mit Blick auf die entsprechende Änderung der Ermessenseinbürgerung konsequent, stellt für die Betroffenen aber um so mehr eine Härte dar, als auch die Ermessenseinbürgerung ausgeschlossen ist. Dass an der Einbürgerung dieser Menschen generell kein Interesse besteht, grenzt Menschen, die auf Grund von Krankheit oder Behinderung schuldunfähig sind, aus, und überzeugt nicht.

Caritas und Diakonie bedauern, dass die Privilegierung von Ausländern unter 23 Jahren entfallen soll. Laut Gesetzesbegründung soll dies die Jugendlichen treffen, die sich nicht um Arbeit oder Ausbildung bemühen. „Wer wegen mangelndem Ausbildungs- oder Arbeitsplatzangebot oder schwieriger beruflicher Situation den Bezug von Leistungen nach SGB II oder XII nicht zu vertreten hat“, fällt unter die Ausnahmeregelung des § 10 Abs. 3 StAG. Caritas und Diakonie halten diese Regelung für problematisch, da hier die Suche nach einer geeigneten Ausbildung gegenüber einer Vermittlung in Arbeit nicht privilegiert wird. Langfristig wird damit die Integration in den Arbeitsmarkt erschwert. Es bedarf also einer entsprechenden Klarstellung, dass bei ernsthafter Suche nach einem Ausbildungsplatz der Einbürgerungsanspruch nicht gehindert wird.

3. Ausschlussgründe (§ 11 StAG-E)

Im neuen § 11 werden die Ausschlussgründe für Anspruchs- und Ermessenseinbürgerung zusammen gezogen und vereinheitlicht. Die Einbürgerung ist demnach ausgeschlossen,

wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme verfassungs- oder sicherheitsgefährdender Bestrebungen rechtfertigen oder wenn ein Ausweisungsgrund nach § 54 Nr. 5 und 5a vorliegt.

Bewertung:

Mit Blick auf die Ermessenseinbürgerung handelt es sich um eine Verschärfung. Aus Sicht von Caritas und Diakonie sollte es aber zumindest möglich sein, auch bei Vorliegen der entsprechenden Anhaltspunkte nach Ermessen einzubürgern, da es sich hier letztlich immer nur um eine Gefahrenprognose handelt.

4. Bisherige Staatsangehörigkeit (§ 12 StAG-E)

Von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung der Einbürgerung sind die Ausländer befreit, die die Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter schwierigen Bedingungen aufgeben können. Dies war bislang anzunehmen für Besitzer einer Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG. Diese Regelung wird gestrichen.

Gestrichen werden soll auch die Möglichkeit, die Mehrstaatigkeit gem. § 12 Abs. 3 StAG hinzunehmen, wenn die Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit von der Ableistung des Wehrdienstes abhängig gemacht wird und der Ausländer in Deutschland aufgewachsen ist.

Bewertung:

Caritas und Diakonie bedauern, dass am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festgehalten wird und bestehende Ausnahmen abgeschafft werden sollen.

Die vorgesehene Änderung zu Ungunsten von Besitzern einer Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG (z. B. jüdische Kontingentflüchtlinge) ist nicht nachvollziehbar. Der Verweis auf „geänderte Aufnahmeverfahren“ in der Gesetzesbegründung überzeugt nicht, da die Regelung zur Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit an die Bedingungen im Heimatland anknüpft, die sich nicht verändert haben.

Als Begründung für die Änderung mit Blick auf den Wehrdienst von in Deutschland aufgewachsenen Ausländern wird im Gesetzentwurf darauf verwiesen, dass die bisherige Regelung zu restriktiv war und in diesen Fällen auch Abs. 1 S. 2 Nr. 3 anwendbar wäre. Aus Sicht von Caritas und Diakonie sollte diese Regelung aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit dennoch beibehalten werden. Der Gesetzeszweck lässt sich besser erreichen, wenn klarstellend eingefügt wird, dass ergänzend auf § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StAG zurückgegriffen werden soll.

5. Außer Betracht bleibende Straftaten (§ 12 a Abs. 1 StAG-E)

Die bisherige strafrechtliche Bagatellgrenze von 180 Tagessätzen, innerhalb derer eine Einbürgerung noch möglich war, wird halbiert. In Zukunft kann eine Verurteilung zu Geldstrafe von 90 Tagessätzen die Einbürgerung ausschließen (§ 12a Abs. 1 Nr. 2 StAG-E).

Bei mehreren Strafen werden diese kumuliert (§ 12a Abs. 1 S 2 StAG-E). Bei Maßregeln der Besserung und Sicherung wird im Einzelfall entschieden, ob diese außer Betracht bleiben (§ 12a Abs. 1 S 4 StAG-E). Die bisherige Regelung in S. 2, wonach auch höhere Strafen im Einzelfall unberücksichtigt bleiben können, wird ersetzt durch eine Regelung, wonach eine solche Einzelfallprüfung nur im Falle geringfügiger (kumulierter) Überschreitung der Bagatellgrenze stattfinden kann (§ 12a Abs. 1 S. 3 StAG-E).

Bewertung:

Da die Einbürgerung nicht mehr wie bisher nur bei der Anspruchseinbürgerung wegen der Verurteilung zu einer Strafe ausgeschlossen ist, sondern auch bei der Ermesseneinbürgerung bezieht sich § 12a Abs. 1 StAG nun konsequenterweise auf beide Einbürgerungsarten.

Damit handelt es sich um eine erhebliche Verschärfung. Problematisch ist, dass durch die Kumulation bereits kleinste Strafen zum Ausschluss der Einbürgerung führen können. Geldstrafen werden lediglich bei „kleineren“ Vergehen wie z. B. Fahrerflucht oder einfachem Diebstahl verhängt. Durch die Kumulation werden auch Ausländer von der Einbürgerung ausgeschlossen, die nach den Vorschriften des Bundeszentralregistergesetzes nicht als vorbestraft gelten.

Das ist angesichts der damit dauerhaft verbundenen Nachteile für die Einbürgerungswilligen eine unverhältnismäßige Einschränkung ihrer Integrationsperspektiven. Aus Sicht von Caritas und Diakonie sollte sowohl auf die Herabsetzung der Bagatellgrenzen als auch auf die Kumulation verzichtet werden.

Mit Blick auf Maßregeln der Besserung und Sicherung ist es konsequent zu regeln, wann diese unbeachtlich bleiben. Allerdings halten es Caritas und Diakonie für bedenklich, dass sich diese Regelung nur auf Maßnahmen gem. § 61 Nr. 5 und 6 StGB bezieht. Da straffällig gewordene Menschen, die auf Grund von Krankheit oder Behinderung schuldunfähig sind, im übrigen generell ausgeschlossen bleiben, werden sie im Vergleich zu anderen Straftätern diskriminiert. Da es sich hier um eine Ermessensfrage handelt, wäre es vorzuziehen, wenn alle denkbaren Maßregeln einbezogen wären.

Der Gesetzesentwurf und die Begründung enthalten keinen Hinweis darauf, wie weit Strafen bzw. Maßregeln zurückliegen müssen, um eine Einbürgerung nicht auszuschließen. Es muss ausgeschlossen werden, dass für Ausländer, die sich bereits seit vielen Jahren in Deutschland aufhalten und praktisch zu „Inländern“ geworden sind, eine „Integrationsackgasse“ entsteht, indem eine volle rechtliche Integration auf Dauer praktisch unmöglich gemacht wird.

Daran kann kein öffentliches Interesse bestehen.

IV. ASYLBEWERBERLEISTUNGSGESETZ (ART. 6 ABS. 2)

1. § 2 Abs. 1 AsylbLG-E

Erst nach 48 anstatt wie bisher nach 36 Monaten Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz soll das SGB XII entsprechend angewandt werden.

Bewertung

Caritas und Diakonie haben das Asylbewerberleistungsgesetz als solches immer wieder abgelehnt, weil es gegen die Menschenwürde der betroffenen Personen verstößt, in dem es sie auf Leistungen unterhalb des Sozialhilfeniveaus und Sachleistungen verweist. Die Neuregelung verlängert diesen Zustand und stellt daher eine unakzeptable Verschlechterung dar.

2. Ergänzungsbedarf

Der Gesetzentwurf enthält keine Bestimmungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2003/9/EG (Richtlinie Aufnahmebedingungen) in das Asylbewerberleistungsgesetz.

Bewertung

Hier besteht dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf insbesondere im Hinblick auf die Regelungen der Richtlinie über die medizinische Versorgung und zu besonders bedürftigen Personen, wie unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sowie Folteropfern und Traumatisierten. Ein grundsätzliches Problem ist die Feststellung der besonderen Bedürfnisse dieser Personen. Eine Einzelfallprüfung sollte von spezialisierten Einrichtungen der Strukturen des versorgenden Gesundheitswesens vorgenommen werden. Für die Arbeit im Gesundheitswesen ausgebildete Dolmetscher müssen hinzu gezogen werden. Immer wieder kommt es zu Problemen bei der Kostenübernahme der notwendigen Rehabilitationsmaßnahmen und psychischen Beratung.

Gesetzlich bedürfen insbesondere die §§ 4 und 6 des AsylbLG einer Überarbeitung. § 4 Abs. 1 S. 1 AsylbLG beschränkt nämlich die Behandlung lediglich auf akute Erkrankungen. Art. 18 der Richtlinie sieht dagegen die Gewährung von Rehabilitationsmaßnahmen, psychologischer Betreuung und Beratung verbindlich vor. Ein Anspruch auf diese Leistungen sollte deshalb auch in Art. 6 Abs. 2 AsylbLG eindeutig geregelt werden, und zwar für alle Anspruchsberechtigten des AsylbLG und nicht nur wie nach geltender Gesetzeslage für Personen, die einen bestimmten Aufenthaltstitel (§ 24 Abs. 1 AufenthG) haben.

Regelungsbedarf besteht auch wegen Artikel 15 Absatz 2 und Artikel 17 bis 20 der Richtlinie zur spezifischen Betreuung besonders schutzbedürftiger Personen. Hierzu gibt es bislang keine Regelungen.

V. ILLEGALE EINREISE UND AUFENTHALT

Die Neufassung des § 96 Abs.1 AufenthG-E trennt zwischen der qualifizierten Anstiftung oder Beihilfe zur unerlaubten Einreise und der qualifizierten Anstiftung oder Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt. Dabei erfasst der Tatbestand der qualifizierten Anstiftung oder Beihilfe zur unerlaubten Einreise Handlungen, die aufgrund eines tatsächlichen oder versprochenen Vorteils oder wiederholt oder zugunsten von mehreren Ausländern erfolgen (§ 96 Abs. Nr. 1 AufenthG-E).

Der Tatbestand der qualifizierten Anstiftung oder Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt erfasst Handlungen die aufgrund eines tatsächlichen oder versprochenen Vermögensvorteils erfolgen (§ 96 Abs. Nr. 2 AufenthG-E).

Bewertung

Der Tatbestand der qualifizierten Anstiftung oder Beihilfe zur unerlaubten Einreise wird weiter gefasst. Jeder (versprochene oder tatsächliche) Vorteil und nicht nur der Vermögensvorteil wirkt nun strafscharfend. Grundsätzlich bejahen Caritas und Diakonie das Recht des Staates auf Regelung der Einreise und wenden sind daher auch gegen humanitär motivierte Schleusungen. Die vorliegende Strafverschärfung ist jedoch abzulehnen: Anders als laut Gesetzesbegründung vorgesehen, kann nun selbst die einmalige Beihilfe zur illegalen Einreise, die humanitär motiviert ist, zu Strafbarkeit führen. Aus Sicht von Caritas und Diakonie sind kriminelle Formen der Anstiftung oder Beihilfe zur unerlaubten Einreise über § 95 i.V. mit § 26 oder 27 StGB ausreichend erfasst.

Mit der Beschränkung der Strafbarkeit der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt auf Fälle, in denen mit Erwerbsabsicht gehandelt wird, wird eine der Forderungen von Caritas und Diakonie erfüllt. Caritas und Diakonie bemühen sich seit Jahren um Rechtssicherheit für Menschen, die aus humanitärer und altruistischer Motivation Menschen ohne Aufenthaltsrecht in konkreter Not helfen. Dabei geht es um Handlungen, die teilweise rechtlich geboten und sozialadäquat sind und somit dem Unwerturteil des Strafrechtes nicht unterliegen können. Diese Verbesserung wird deshalb ausdrücklich begrüßt.

| | |
|---|-----------|
| Zusammenfassung | 2 |
| I. Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (Art. 1) | 4 |
| 1. Sicherung des Lebensunterhalts | 4 |
| a. Kinderzuschlag (§ 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E) | 4 |
| b. Krankenversicherungsschutz (§ 2 Abs. 3 S. 3 AufenthG-E)..... | 4 |
| 2. Langaufhältige Drittstaatler | 4 |
| a. Verweigerung der Niederlassungserlaubnis aus Gründen der Sicherheit und Ordnung (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E) | 4 |
| b. Daueraufenthalt-EG (§§ 9 a-c AufenthG-E) | 5 |
| c. Freizügigkeit für langfristig Aufenthaltberechtigte (§ 38 a AufenthG-E) | 7 |
| 3. Selbständig Erwerbstätige | 8 |
| a. Überprüfung der Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit (§ 4 Abs. 3 AufenthG-E, § 98 Abs. 2a und Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E, §§ 2 Abs. 1 Nr. 4b, 11 SchwarzArbG-E)..... | 8 |
| b. Aufenthaltserlaubnis für neu einreisende Freiberufler (§ 21 Abs. 5 AufenthG-E) | 9 |
| c. Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit (§ 21 Abs. 6 AufenthG-E) | 9 |
| 4. Familienzusammenführung | 9 |
| a. Scheinehen und Zweckadoptionen (§ 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG-E) | 9 |
| b. Keine Aufenthaltserlaubnis bei Zwangsehen (§ 27 Abs. 1a Nr. 2 AufenthG-E) | 10 |
| c. Sicherung des Lebensunterhalts bei der Familienzusammenführung zu Deutschen (§§ 27 Abs. 3 S. 1, 28 AufenthG-E, § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II)..... | 11 |
| d. Aufenthaltsverfestigung von Angehörigen eines Ausländers mit humanitärem Aufenthaltsrecht (§ 29 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E)..... | 13 |
| e. Mindestalter bei Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E) | 14 |
| f. Sprachkenntnisse beim Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 AufenthG-E)..... | 14 |
| g. Ausschluss des eigenständigen Aufenthaltsrechtes von Ehegatten in Härtefällen (§ 31 Abs. 1 S. 2 AufenthG-E)..... | 17 |
| h. Im Bundesgebiet geborene Kinder (§ 33 AufenthG-E)..... | 17 |
| 5. Umsetzung der Opferschutzrichtlinie (§§ 25 Abs. 4a, 50 Abs. 2a AufenthG-E)..... | 18 |
| 6. Flucht, Asyl und subsidiärer Schutz | 20 |
| a. Rechtsanspruch subsidiär Schutzberechtigter auf einen Aufenthaltstitel (§ 25 Abs. 3 AufenthG-E)..... | 20 |
| b. Verschärfung von § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG..... | 20 |
| c. Feststellung und Sicherung der Identität (§ 49 Absatz 6 AufenthG-E)..... | 20 |
| d. Widerruf und Verlust des Aufenthaltsrechts (§ 52 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-E) | 21 |
| e. Umsetzung der Regelung über die Flüchtlingsanerkennung in der Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG (§ 60 AufenthG-E) | 21 |
| f. Präzisierung der Abschiebeverbote (§ 60 Abs. 2 und 3 AufenthG-E) | 23 |
| g. Schutz bei willkürlicher Gewalt (§ 60 Abs. 7 AufenthG-E)..... | 23 |
| h. Kindeswohl und die spezielle Situation von besonders schutzbed. Gruppen | 24 |
| 7. Förderung der Integration | 24 |
| a. Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis bei nicht ordnungsgemäßer Teilnahme am Integrationskurs (§ 8 Abs. 3 S. 2 und 3 AufenthG-E) | 24 |
| b. Integrationskurs (§ 43 Abs. 1 AufenthG-E)..... | 25 |
| c. Ziel des Integrationskurses (§ 43 Abs. 2 S. 2 AufenthG-E)..... | 25 |
| d. Ordnungsgemäße und erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs und deren Bescheinigung (§ 43 Abs. 3 S. 2 und Abs. 4 AufenthG-E) | 26 |
| e. Teilnahme von deutschen Staatsangehörigen am Integrationskurs (§ 44 Abs. 4 AufenthG-E)..... | 26 |
| f. Verpflichtende Teilnahme am Integrationskurs (§ 44a Abs. 1 Nr. 1a und b und Nr. 2, Abs. 3 und § 98 Abs. 2 AufenthG-E) | 27 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| g. | Den Integrationskurs ergänzende Beratungsangebote (§ 45 S. 1 AufenthG-E) | 28 |
| 8. | Beendigung des Aufenthalts | 29 |
| a. | Erlöschen des Aufenthaltstitel (§ 51 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 AufenthG-E) | 29 |
| b. | Ausweisung wegen unvollständiger Angaben (§ 55 Absatz 2 Nr. 1 a AufenthG-E) | 29 |
| c. | Schaffung neuer Ausweisungsgründe (§ 55 Abs. 2 Nr. 9-11 AufenthG-E) | 30 |
| d. | Besonderer Ausweisungsschutz (§ 56 Abs. 2 S.3 AufenthG-E)..... | 31 |
| 9. | Duldung..... | 31 |
| a. | Vermeidung von Kettenduldungen (§§ 60a und 25 Abs. 5 AufenthG) | 31 |
| b. | Neue Duldungstatbestände (§ 60a Abs. 2 S. 3 und 4 AufenthG-E) | 32 |
| 10. | Altfallregelung/Bleiberecht (§§ 104 a und 104 b AufenthG-E) | 32 |
| a. | Voraussetzungen der Altfallregelung (§ 104a AufenthG-E) | 32 |
| b. | Bleibemöglichkeit für Kinder ohne ihre Eltern (§ 104 b AufenthG-E) | 36 |
| c. | Zugang zu Erwerbstätigkeit (§ 10 BeschVerfVO-E) | 36 |
| d. | Beschränkung der Residenzpflicht zum Zweck der Arbeitssuche (§ 61 Abs. 1 AufenthG-E)..... | 36 |
| 11. | Verschärfungen bei den Inhaftierungsmöglichkeiten | 36 |
| a. | Zurückweisungshaft (§ 15 Absatz 5 AufenthG-E) und Gewahrsam (§ 15 Absatz 6 AufenthG-E)..... | 37 |
| b. | Vorläufiges Festnahmerecht der Ausländerbehörde und Durchbeförderungshaft (§ 62 Abs. 4 AufenthG-E, § 74a AufenthG-E)..... | 37 |
| 12. | Ausweitung der Abschiebungshaft (§ 14 Abs. 3 S. 3 AsylVfG-E)..... | 38 |
| 13. | Datenschutz..... | 38 |
| II. | Asylverfahrensgesetz (Art. 3) | 39 |
| 1. | Übermittlung von Informationen an der UNHCR (§ 9 Abs. 2 AsylVfG-E)..... | 39 |
| 2. | Abschottung gegenüber Flüchtlingen (§ 18 Absatz 2 Nr. 2 AsylVfG-E, §§ 34a Absatz 2, 27a, 26a AsylVfG-E)..... | 40 |
| 3. | Flughafenverfahren bei Gewaltopfern (§ 18a Abs. 6 AsylVfG) | 42 |
| 4. | Offensichtlich unbegründet Asylanträge (§ 30 Abs. 3 Nr. 7 AsylVfG-E)..... | 42 |
| 5. | Aufnahmeeinrichtungen (§ 47 Abs. 4 AsylVfG-E)..... | 43 |
| 6. | Verlassen des zugewiesenen Aufenthaltbereichs (§ 58 Abs. 4 S. 1 AsylVfG-E, §§ 85 Abs. 1 Nr. 2 und 86 AsylVfG)..... | 43 |
| 7. | Widerruf und Rücknahme (§ 73 AsylVfG-E) | 44 |
| 8. | Fristverlängerung für die Zulassungsberufung in Asylverfahren (§ 78 Abs. 4 S. 1 AsylVfG-E) | 45 |
| 9. | Schutz von Folteropfern und Traumatisierten im Asylverfahren | 46 |
| 10. | Berücksichtigung des Kindeswohls im Asylverfahren | 46 |
| III. | Staatsangehörigkeitsgesetz (Art. 5) | 47 |
| 1. | Ermessenseinbürgerung nach (§ 8 StAG-E) | 47 |
| 2. | Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG-E) | 48 |
| 3. | Ausschlussgründe (§ 11 StAG-E)..... | 49 |
| 4. | Bisherige Staatsangehörigkeit (§ 12 StAG-E) | 50 |
| 5. | Außer Betracht bleibende Straftaten (§ 12 a Abs. 1 StAG-E)..... | 51 |
| IV. | Asylbewerberleistungsgesetz (Art. 6 Abs. 2) | 52 |
| 1. | § 2 Abs. 1 AsylbLG-E..... | 52 |
| 2. | Ergänzungsbedarf..... | 52 |
| V. | Illegale Einreise und Aufenthalt..... | 53 |